



Förprövning av djurstallar – att vara eller icke vara

Prior approval of animal buildings- to be or not to be?

Fanny Anderholm



Examensarbete • 30hp
Agronomprogrammet- Husdjur
Institutionen för husdjurens miljö och hälsa
Fakulteten för veterinärmedicin och husdjursvetenskap
Uppsala, 2020

Förprovning av djurstallar – att vara eller inte vara

Prior approval of animal buildings– to be or not to be?

Fanny Anderholm

Handledare:	Frida Lundmark Hedman, Sveriges lantbruksuniversitet, Institutionen för husdjurens miljö och hälsa
Examinator:	Stefan Gunnarsson, Sveriges lantbruksuniversitet, Institutionen för husdjurens miljö och hälsa
Omfattning:	30 hp
Nivå och fördjupning:	Avancerad nivå, A2E
Kurstitel:	Självständigt arbete i husdjursvetenskap
Kurskod:	EX0872
Program/utbildning:	Agronomprogrammet- husdjur
Kursansvarig inst.:	Institutionen för husdjurens miljö och hälsa
Utgivningsort:	Uppsala
Utgivningsår:	2020
Omslagsbild:	Frida Lundmark Hedman
Nyckelord:	Förprovning, djurstall, djurskydd, djurvälstånd, ekonomi, arbetsmiljö

Sveriges lantbruksuniversitet

Fakulteten för veterinärmedicin och husdjursvetenskap

Institutionen för husdjurens miljö och hälsa

Publicering och arkivering

Godkända självständiga arbeten (examensarbeten) vid SLU publiceras elektroniskt. Som student äger du upphovsrätten till ditt arbete och behöver godkänna publiceringen. Om du kryssar i **JA**, så kommer fulltexten (pdf-filen) och metadata bli synliga och sökbara på internet. Om du kryssar i **NEJ**, kommer endast metadata och sammanfattning bli synliga och sökbara. Fulltexten kommer dock i samband med att dokumentet laddas upp arkiveras digitalt.

Om ni är fler än en person som skrivit arbetet så gäller krysset för alla författare, ni behöver alltså vara överens. Mer information om publicering och arkivering går att hitta här: <https://www.slu.se/site/bibliotek/publicera-och-analysera/registrera-och-publicera/avtal-for-publicering/>.

☒ JA, jag/vi ger härmed min/vår tillåtelse till att föreliggande arbete publiceras enligt SLU:s avtal om överlåtelse av rätt att publicera verk.

☐ NEJ, jag/vi ger inte min/vår tillåtelse att publicera fulltexten av föreliggande arbete. Arbetet laddas dock upp för arkivering och metadata och sammanfattning blir synliga och sökbara.

Sammanfattning

Granskning av djurstallar på planeringsstadiet var något som började diskuteras redan på 1960-talet och sedan 1988 ligger kravet på förprovning av djurstallar i djurskyddsförordningen (SFS 1988:539). Förprovningen har under de senaste 15 åren varit omdiskuterad vilket har gett upphov till att ett flertal utredningar som gjorts, både på uppdrag av regeringen, men även på initiativ av olika branschorganisationer. Våren 2019 kom ett tillkännagivande från riksdagen, efter ett förslag från miljö- och jordbruksutskottet, om att regeringen borde avveckla den obligatoriska förprovningen. Utskottet ansåg bland annat att regelverket gällande djurstallar behöver förenklas då det ansågs vara för detaljerat, och att fokus istället borde ligga på djurvälstånd och stallbyggnadernas funktion.

Syftet med denna studie var därför att undersöka vilken nytta förprovningen gör i praktiken och vilka de eventuella konsekvenserna skulle kunna bli av en avvecklad förprovning. För att kunna besvara detta har granskning av förprovningsärenden gjorts, intervjuer med förprovningshandläggare och djurägare genomförts, kontakt med utländska myndigheter tagits, samt kostnadsberäkningar vid felbyggnationer av djurstallar utförts. Resultatet visade att förprovningsärendena sällan godkänns utan villkor eller kompletteringar, och att det var vanligt förekommande att förprovningsansökningarna godkändes först efter både komplettering och villkor. Kompletteringar avseende t.ex. byggnadsmått, ventilation och brandskydd hörde till de vanligaste kompletteringarna, medan krav gällande brandskydd, inredning i djurstallarna och ventilation var de vanligast förekommande villkoren som sattes i beslutet. Djurslag, inhysningssystem, ekonomi och markbegränsningar visade sig vara det som oftast avgör om djurägaren väljer att bygga över lagstiftningens minimikrav eller inte. Av de intervjuade förprovningshandläggarna ansåg alla att fördelarna med förprovningen övervägde eventuella nackdelar. Även djurägarna var positiva till förprovningen och såg nytta med den. Slutsatserna som drogs i studien var att en avveckling av förprovningen skulle kunna vara förenad med stora risker i och med ett sämre djurskydd och en ökad risk för försämrat djurvälstånd, samt stora ekonomiska konsekvenser för djurägarna som behöver åtgärda byggnadsfel i efterhand för att uppfylla djurskyddslagstiftningen. Även risk för försämrat arbetsmiljö skulle kunna bli en konsekvens vid en avveckling av förprovningen t.ex. vid bristfällig ventilation. Förprovningen gör således nytta för såväl djur som djurhållare.

Nyckelord: Förprovning, djurstall, djurskydd, djurvälstånd, ekonomi, arbetsmiljö

Abstract

In the 1960s, ideas were raised about reviewing animal stables building plans before the stables were built from an animal welfare point of view, and since 1988, prior approval of animal buildings is a requirement in the Swedish animal welfare ordinance. During the last 15 years, prior approval has been a debated subject, which has led to several investigations both from the government as well as from other stakeholders. In the year 2019 an announcement was made from the Environment and Agricultural Committee to the Parliament with a suggestion of dismantle the mandatory prior approval. The committee thought that the requirement for animal buildings needs to be less detailed. They suggested that it should be more focus on the animal's actual welfare and the functions of the animal buildings.

The aim of this study was to investigate the usefulness of approving animal buildings in beforehand. This was done by reviewing and analysing prior approval documents, interviewing personnel working with prior approval at the County Administrative Boards, interviewing farmers who recently had established animal buildings, asking representatives from other countries if they have requirements similar to prior approval, and finally making economical calculations concerning construction errors. The result showed that the applications are rarely approved without supplements and conditions, and the applications are commonly approved with both supplements and conditions. Supplements such as dimensions of the animal building, ventilation, and fire safety were the most common supplements, whereas fire safety, interior design, and ventilation were the most common conditions specified in a decision. The species and the animal housing system, economy and land restriction proved to be factors that had a great impact on if the animal owner decided to build according the minimum level of the legislation or not. The interviewed personnel at the County Administrative Board did all consider the benefits of prior approval to outweigh the disadvantages. The animal owners also had a positive attitude towards the prior approval, and could see the usefulness. The conclusions were that a dismantling of prior approval of animal buildings could lead to great risks for both the animal welfare and farmer economy. As well as a less a degradation of the work environment, due to lack off satisfying ventilation.

Keywords: Prior approval, animal buildings, animal welfare, economy, work environment

Tack

Jag vill främst rikta ett stort tack till min handledare Frida Lundmark Hedman som generöst delat med sig av sin kunskap, ovärderliga infallsvinklar och uppmuntran under arbetets gång. Tack också till Cecilia Hagberg, utan din hjälp hade jag inte kunnat genomföra några kostnadsberäkningar på felbyggnationer. Jag skulle också vilja tacka alla länsstyrelser som varit behjälpliga och tillhandahållit förprövningshandlingar. Stort tack till de förprövningshandläggare som tog sig tid att delta i mina intervjuer, och för att ni delade med er av era erfarenheter. Tack till de djurägare som tog sig tiden att dela med sig av sina upplevelser kring förprovningen. Sist men inte minst skulle jag vilja tacka min sambo, Lou och Frank för ert stöd och uppmuntran inte minst under de dagar skrivkrampen har slagit till.

Fanny Anderholm

Maj 2020

Innehållsförteckning

Tack	6
Förkortningar	10
1. Inledning	11
1.1. Djurskyddets historia i Sverige	11
1.2. Djurskyddslagens förebyggande syfte	13
1.3. Förprovningens uppkomst	13
1.4. Några förändringar, utredningar och åsikter kring förprovningen de senaste 15 åren	15
1.4.1. Jordbruksverkets uppdrag 2007	15
1.4.2. Konkurrenskraftsutredningen 2015	16
1.4.3. Handlingsplan- mjölk 2015	17
1.4.4. Livsmedelsstrategin 2016	17
1.4.5. Jordbruksverkets uppdrag 2019	18
1.4.6. LRF:s rapport 2019	18
1.5. Hur går förprovningen till idag	19
1.6. Förprovningens framtid	20
2. Syfte	21
3. Material och metod	22
3.1. Förprovningshandlingar	22
3.2. Intervjuer	22
3.3. Ekonomiska beräkningar	22
3.4. Utländska myndigheter	23
4. Resultat	24
4.1. Granskning av förprovningsärendena	24
4.1.1. Förprovningsärendenas karaktär	24
4.1.2. Villkor och kompletteringar	25
4.1.3. Handläggningstid	27
4.2. Intervjuer	28
4.2.1. Länsstyrelsens förprovningshandläggare	28
4.2.2. Djurägare som nyligen genomgått förprovningsprocessen	34
4.3. Kostnadsberäkningar vid felbyggnationer	36
4.3.1. Exempel 1. Ventilationsbrist i häststall	37

4.3.2.	Exempel 2. Brand i grisstall	38
4.4.	Finns förprovnigen utomlands?	38
5.	Diskussion.....	40
5.1.	Förprövningsprocessen	40
5.1.1.	Kompletteringar och villkor Fel! Bokmärket är inte definierat.	
5.1.2.	Handläggningstid	40
5.2.	Konsekvenser för djuren och djurägarna om förprövningskravet försvinner 42	
5.2.1.	Konsekvenser för djurvälfaerden	42
5.2.2.	Ekonomiska konsekvenser för djurägarna	44
5.2.3.	Andra konsekvenser för djurägarna.....	45
5.3.	Metoderna.....	45
6.	Slutsats	47
	Referenser.....	48
	Populärvetenskaplig sammanfattning	51
	Bilaga 1- Intervjufrågor till förprövningshandläggare på länsstyrelsen	52
	Bilaga 2- Intervjufrågor till djurägare	54

Förkortningar

AFS	Arbetsmiljöverkets författningssamling
Bet.	Betänkande
Dir.	Direktiv
Mot.	Motion
Prop.	Proposition
Rskr	Riksdagsskrivning
SFS	Svensk författningssamling
SJVFS	Statens jordbruksverks författningssamling
SOU	Statens offentliga utredningar

1. Inledning

1.1. Djurskyddets historia i Sverige

Redan på 1800-talet var djurskydd omdebatterat i samhället och 1844 lades den första motionen med anknytning till djurskydd fram till Sveriges riksdag (SOU 2011:75). Bakgrunden till motionen handlade om djurmisshandel och syftet med motionen var att införa en lag där djuren skyddades från misshandel av sina ägare. Motionen hamnade hos lagutskottet på remiss och i sitt betänkande avslogs motionen med motiveringen att det skulle vara för svårt att bedöma om djuret utsatts för misshandel eller endast utsatts för sträng fostran. Lagutskottet tillade att de inte heller var övertygade om att det skulle finnas något större intresse av en lag mot djurplågeri bland folket, vilket gjorde att riksdagen gick enligt lagutskottets förslag och avslog förslaget. Sex ytterligare motioner skulle sedan läggas fram innan *Kungliga förordningen om misshandel av djur* kom år 1957 (SOU 2011:75). Även denna gång hade lagutskottet diskuterat huruvida det skulle gå att avgöra om djuret utsatts för misshandel eller stäng fostran, men det löstes denna gång med en allmän regel om att varje enskilt fall skulle bedömas av en domare och motionen bifölls i riksdagen. Den kungliga förordningen innebar ett förbud mot misshandel av kreatur, där kreatur omfattade såväl egna som andras lantbruksdjur. År 1864 fick Sverige en ny strafflag till vilken bestämmelserna om djurmisshandel flyttades över. År 1907 ändrades lagen genom att ordet "kreatur" bytes ut mot "djur" och började omfatta även sällskapsdjur och vilda djur. Några år därpå, närmare bestämt 1921, skulle lagen komma att ändras igen. Denna gång innebar ändringen att begreppet "uppenbar grymhet" togs bort då det ansågs otidsenligt att kunna straffas först när man uppfyllt denna grad av grymhet (prop. 1921:6). Straffbestämmelsen avseende djurplågeri återfinns idag i 16 kap. 13 § Brottsbalken (SFS 1962:700).

Under början av 1900-talet började argument framföras om att djuren inte kunde skyddas i tillräcklig omfattning genom straffbestämmelserna rörande misshandel av djur. År 1935 gjordes det en skrivelse till Kungl. Maj:t med en begäran om att en utredning av en särskild djurskyddslag skulle tillsättas (Rskr. 1935:61). Skrivningen resulterade i *Betänkande med förslag rörande djurskyddslagstiftning* som presenterades i november 1938 (SOU 1938:36). Detta betänkande låg till grund för den proposition som lämnades in till riksdagen 1944, med förslaget om en ny djurskyddslag (prop. 1944:43). Den föreslagna djurskyddslagen skulle innehålla bestämmelser till skydd för djuren. Syftet med djurskyddslagen var att förebygga djurlidande då det inte längre ansågs vara tillräckligt att enbart bestraffa de människor som utsatt djuren för lidande. Propositionen hamnade hos lagutskottet, som instämde i att strafflagens bestämmelser inte var tillräckliga, utan

behövdes kompletteras med de regler som den föreslagna lagen ansågs innehålla (Bet. 1944:LU28). Principerna om ramlagstiftning som förslaget var uppbyggt efter var också något som lagutskottet stödde. Förslaget om en särskild djurskyddslag antogs i riksdagen och Sveriges första djurskyddslag trädde i kraft den 1 januari 1945 (SFS 1944:219). Detta innebar att Sverige därmed blev det sista skandinaviska land att anta en lag om djurskydd, då Danmark redan 1916 hade infört en särskild lag om djurskydd, följt av Finland 1934 och Norge 1935.

Under efterkrigstiden var målet att effektivisera jordbruket i en högre takt än tidigare (prop. 1987/88:93). Jordbruken i Sverige blev större och färre och skötseln av husdjuren blev allt mer rationell, med ett större fokus på ekonomi- och teknik. Samtidigt tillgodosågs djurens näringsbehov på ett mer tillfredställande sätt och en bättre kunskap om djurens sjukdomar bidrog till ett lägre sjukdomstryck (SOU 2011:75). Den ökade kunskapen om husdjurens närmiljö hade också gjort att djurstallarna var mer dragfria och ljusa i en högre utsträckning än tidigare. Alla dessa förändringar var dock inte till husdjurens fördel då rationaliseringen också hade bidragit till att fler hade strävat efter att få in fler djur på en mindre yta (SOU 2011:75). Tillsynen och arbetsinsatsen per djur hade också minskat för att det skulle vara möjligt att producera ett billigare livsmedel. Detta väckte en etisk debatt i samhället som bidrog till att 1944 års djurskyddslag kom att ses över. Debatten grundade sig främst i att man såg risker med att den ökade intensiteten i jordbruket utnyttjade djuren till gränsen av deras biologiska kapacitet. Den etiska debatten grundade sig också i kritik som framfördes om att nya produktionsformer ansågs vara mer inriktade på att skapa god ekonomi och modern effektiv teknik, än vad de tog hänsyn till djurens behov och naturliga beteenden. Behovet av att ta större hänsyn till djurens naturliga beteende gjorde att nya bestämmelser infördes i 1988 års djurskyddslag, som saknade motsvarighet i den dåvarande djurskyddslagen från 1944. 4§ löd: ”Djur som föds upp för produktion av livsmedel, ull, skinn eller päls ska hållas och skötas i en god djurmiljö och på ett sådan sätt att det främjar deras hälsa och ger dem möjlighet att bete sig naturligt”. Den 1 juli 1988 fick Sverige sin andra djurskyddslag (SFS 1988:534) som ersatte djurskyddslagen från 1944 (SFS 1944:219).

År 2009 tillsattes en utredning som främst skulle se över djurskyddslagen (Dir. 2009:57). Regeringen ansåg att djurskyddslagen behövde moderniseras och förenklas samt bli mera flexibel och målinriktad. Utredningen presenterades sedan i november 2011 (SOU 2011:75). Det dröjde sedan till 2017 innan regeringen lade fram en proposition till riksdagen gällande förslag på en ny djurskyddslag. I propositionen framfördes förslaget om en ny tydligare och mer ändamålsenlig djurskyddslag med ett modernare språk (prop. 2017/18:147). Syftet med den nya lagen skulle vara att säkerställa ett gott djurskydd samt främja en god djurvälstånd och respekt för djur. Bestämmelsen rörande naturligt beteende förtydligades genom att slå fast att djuren ska skötas och hållas i en god djurmiljö som medförde att de

kan utföra sådant beteende som de är starkt motiverade att utföra för att förebygga beteendestörningar. För att djurens behov skulle tillgodoses föreslog regeringen ett kompetenskrav. I propositionen framförde regeringen också att förprövningen fyller en viktig funktion (prop. 2017/18:147), något som framförts redan inför 1988 års djurskyddslag. Förslaget om en ny djurskyddslag röstades igenom i Riksdagen och den 1 april 2019 trädde den nya djurskyddslagen i kraft (SFS 2018:1192) och ersatt den föregående djurskyddslagen från 1988 (SFS 1988:545).

1.2. Djurskyddslagens förebyggande syfte

Ett centralt syfte med den svenska djurskyddslagens är att verka förebyggande genom att skydda djuren från onödigt lidande och sjukdom. Djuren ska dock inte bara skyddas från onödigt lidande, det vill säga leva ett liv i frånvaron av lidande, utan även hållas och skötas på ett sådant sätt så att de erbjuds en god välfärd (SFS 2018:1192). Genom det förebyggande syftet är reglerna i föreskrifterna främst fokuserade på faktorer i djurens miljö och skötsel. I djurens miljö finns det olika faktorer som påverkar och är av avgörande för djurens välfärd, såsom utformningen av liggytan, halkfria golv och antalet platser vid foderbordet (EFSA, 2012a). Faktorer som utfodring och smittskydd är beroende av skötselrelaterade rutiner. Att faktorerna i djurens närmiljö är rätt utformade är således av stor betydelse för djurvälfaerden.

European Food Safety Authority (EFSA) är den Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet, som på uppdrag av Europeiska Unionen (EU) granskar och tar fram riskbedömningar inom olika områden för livsmedel och djurskydd. I de riskbedömningar som EFSA tagit fram betonas vikten av rätt utformade djurstallar ur ett djurhälso- och djurskyddsperspektiv (EFSA, 2020). Sedan december 2017 finns även ett motsvarande råd i Sverige, nämligen Sveriges Lantbruksuniversitets vetenskapliga råd för djurskydd (SLU:s vetenskapliga råd för djurskydd, 2020). SLU:s vetenskapliga råd gör bland annat vetenskapliga yttranden till Jordbruksverket som stöd vid framtagandet av nya föreskrifter eller som underlag till andra myndighetsuppdrag. Både EFSA och SLU:s vetenskapliga råd för djurskydd sammanställer vetenskaplig forskning som visar betydelsen av bra djurmiljöer och skötselrutiner för att uppnå en god djurvälfaerd.

1.3. Förprövningens uppkomst

Idéerna kring att granska djurstallar från djurskyddssynpunkt på ett ritningsstadium (d.v.s. innan bygget startat) började komma på 1960-talet. Det var främst två

anledningar till detta. Dels berodde det på användandet av en olämplig uppbindningsanordning för gris, och dels på det rationaliseringsstöd som infördes och kunde sökas för den som ville förbättra sina stallbyggnationer.

På 1960-talet utrustades många svinstall med en uppbindningsanordning som kallades för protectabågen (prop. 1973:31). Denna anordning visade sig senare ge skador på djuren och regeringsrätten fastställde 1971 att denna uppbindningsanordning inte längre fick användas. Den dåvarande Veterinärstyrelsen fick i uppdrag att skriva anvisningar om att denna metod inte längre var tillåten utifrån ett djurskyddsperspektiv. Djurägare informerades om omständigheterna och ett statligt stöd från den dåvarande Lantbruksnämnden infördes till de djurägare som nyligen hade utrustat sitt djurstall med protectabågar för att kunna bygga om. Lantbruksstyrelsen påtalade att protectabågen var ett misstag som hade kunnat förhindrats om det funnits särskilda bestämmelser om en obligatorisk granskning av djurstall innan byggnationen.

Enligt *kungörelsen* (1967:453) *om statligt stöd till jordbrukets rationalisering m.m.* kunde ett stöd ges för att genomföra en förbättring i redan befintliga ekonomibyggnader, eller uppförandet av en ny sådan. För att stödet skulle beviljas så var djurhållaren tvungen att uppföra en teknisk plan som omfattades av planritning och en byggnadsbeskrivning. Till hjälp för den som ansökte om rationaliseringsstödet fanns det typritningar som hade rekommenderats av Lantbruksstyrelsen, med utlåtanden från sakkunniga inom området. Ansökan godkändes av Lantbruksnämnden och i undantagsfall av Lantbruksstyrelsen. Bland de som granskade och godkände ansökningarna i Lantbruksnämnden fanns veterinärer med särskild kompetens inom stallmiljö och djurhälsa. En utökning av kungörelsen, genom *kungörelsen* (1971:420) *om rationaliseringsstöd till vissa jordbruk* och *kungörelsen* (1972:247) *om rationaliseringsstöd till vissa jordbruk med mjölkproduktion*, innebar en ändring av granskningen. Från den 1 juli 1970 skulle ansökningarna inte längre enbart granskas utifrån ett byggnadsuppförande perspektiv utan också från djurskyddssynpunkt. Det framkom senare att detta granskningsverktyg var mycket uppskattat av de berörda lantbrukarna. Bland de djurägare som inte lika gladeligen antog de förslag och ändringar som Lantbruksstyrelsen kom med återtog några sina ansökningar om rationaliseringsstöd. Fler av dessa djurägare fick senare lägga ner sin verksamhet på grund av en för hög sjukdomsfrekvens då det inte längre fanns någon lönsamhet (prop. 1973:31).

Den dåvarande Veterinärstyrelsen och Lantbruksstyrelsen ansåg att det råder ett nära samband mellan djurens hälsa och den närmiljön som de befinner sig i (prop. 1973:31). De ansåg därför att det borde ställas krav från djurskyddssynpunkt på de stall- och andra förvaringsutrymmen i vilka man inhyser djur. De ansåg även att det var otillräckligt att en granskning och förbättring av djurskyddet bara skulle ske i de fall djurägaren ansökt om stöd. Mot denna bakgrund lade de två styrelserna år

1973 fram en proposition med avsikt att införa en ändring i djurskyddslagen (prop. 1973: 31). Syftet med propositionen var att föreslå införandet av en förprövningsplikt för stall och andra förvaringsutrymmen för att stärka djurskyddet. Förslaget innebar att det skulle krävas ett godkännande från Lantbruksnämnden innan ny- eller ombyggnation av djurstallar skulle genomföras, med undantag för mindre djurstallar och byggnader där sällskapsdjur hölls.

Responsen från remissinstanserna avseende förslaget på att införa en förprövningsplikt i djurskyddslagen var överlag positiv (prop. 1973:31). Det var många som tryckte på att det moderna effektiviserade lantbruket, med ett ökat djurantal i produktionen, i många fall hade inneburit en sämre djurmiljö. Responsen handlade också om att åtgärder som vidtas för ett ökat djurskydd också innebär en förbättrad djurhälsa, och att det ansågs märkligt att djurskyddet skulle påverkas beroende på om djurhållaren ansöker om statligt stöd eller inte. Endast en minoritet av instanserna motsatte sig förslaget om en obligatorisk förprövningsplikt då de inte ansåg att det fanns tillräckliga skäl. I det betänkande som gjordes av Jordbruksutskottets (Bet. 1973:JoU20) angående propositionen, instämde utskottet med det förslag som lades fram om att 2 § i djurskyddslagen borde kompletteras med mer detaljerade bestämmelser kring förprovning av djurstall. Vilket senare gav upphov till Kungl. Maj:ts djurstallskungörelse (SFS 1973:270).

Kravet på förprovning ligger sedan år 1988 i djurskyddsförordningen (SFS 1988:539). I Jordbruksverkets föreskrifter 2019, saknr L35 finns det mer detaljerade bestämmelser om förprovningen (SJVFS 2019:12). Dessa föreskrifter har genom åren justerats en del, t.ex. har nya djurslag tillkommit som kräver förprovning, giltighetstid för förprövningsbeslut har lagts till, samt tillägg av ett smittskyddssamråd på planeringsstadium (Jordbruksverket, 2012). Definitionen av anläggning har också ändrats från att enbart omfattas stallbyggnader till att också omfatta förvaringsutrymmen.

1.4. Några förändringar, utredningar och åsikter kring förprovningen de senaste 15 åren

1.4.1. Jordbruksverkets uppdrag 2007

Regeringen började år 2007 ett arbete med syftet att undersöka möjligheterna att förändra djurskyddslagstiftningen, samtidigt som djurskyddsnivån skulle vara bibehållen eller förbättrad (Jordbruksverket, 2008). Inom detta arbetet tilldelades Jordbruksverket tre uppdrag i mars 2007, där ett av uppdragen var att göra en översyn över systemet med förprovning (Jo 2007/1305). Regeringen ansåg att förprovningen var ett viktigt instrument för att nå ett gott djurskydd och en god

djurhälsa, och att var av betydelse att det sker likartat i hela landet (Jordbruksverket, 2008). Uppdraget omfattades av att Jordbruksverket skulle undersöka möjligheten till regelförenkling avseende när förprovning skulle krävas, och särskilda krav när förprovningen rörde flera djurslag. Uppdraget skulle också omfattas av att undersöka huruvida det skulle gå att samordna förprovningshandläggningen tillsammans med andra tillståndsverksamheten inom länsstyrelsen, för att de djurägare som omfattades av flera tillstånd skulle få så få kontakter som möjligt med tillståndsgivande myndighet. Uppdraget redovisades i rapporten *Ett djurskydd i förändring- genom tillämpning av djuromsorgsprogram, likvärdiga och riskbaserade kontroller samt en utvecklad förprovning* (Jordbruksverket, 2008). I rapporten ansåg Jordbruksverket att förprovningen kunde förenklas och utvecklas för att vara bättre anpassade till de dåvarande rådande förutsättningarna. De åtgärder som de ansåg skulle kunna bidra till detta var bland annat bättre samordning inom och mellan länsstyrelserna, en förenklad form av förprovningen som beaktar smittskydd och beteskrav, förbättring av ansökningsblanketterna samt bättre information om förprovningen. De föreslagna åtgärderna ansåg Jordbruksverket tillsammans skulle kunna bidra till ett förbättrat djurskydd och minskade administrativa kostnader för djurägarna.

1.4.2. Konkurrenskraftsutredningen 2015

På senare tid har mycket kritik riktats mot förprovningen, där den framförda kritiken bland annat pekat ut förprovningen som en tidskrävande och dyr process som är i behov av en förenkling. I konkurrenskraftsutredningen som gjordes 2015 på uppdrag av Regeringen (dir. 2013:20) om att bland annat utreda möjligheterna till ett livskraftigt jordbruk pekades förprovningen ut som en parameter till den svenska konkurrenskraftens nackdel. Till utredningen framförde Lantbrukarnas Riksförbund (LRF) att förprovningen ansågs fördyrande och att djurägarna kan riskera förseningar i sina investeringar. Konkurrenskraftsutredningen ansåg också att det är djurägarens ansvar att se till att byggnaden uppförs i enighet med den lagstiftning som finns. Skulle kravet på den obligatorisk förprovningen tas bort skulle det innebära en regelförenkling, även om förprovningen i många fall också kan ses som en trygghet för den som ska investera till mångmiljonerbelopp. Utredningen belyste även att den svenska animalieproduktionen hade minskat på senare tid i takt med att allt fler konsumenter väljer att köpa importerade animaliska livsmedel från länder som har mindre stränga krav på djurskydd jämfört med Sverige. Utredningen ansåg också att ett gott djurskydd kan uppnås på andra sätt än genom lagstiftning. En åtgärd som utredningen kom fram till var att ge Jordbruksverket i uppdrag att utreda möjligheterna för, och konsekvenserna av, att ta bort det obligatoriska förprovningskravet.

1.4.3. Handlingsplan- mjölk 2015

Samma år som konkurrenskraftsutredningen presenterades gick flera stora livsmedelsföretag, myndigheter och universitet inom mjölkbranschen ihop i skrivelsen *Handlingsplan för att utveckla svensk mjölkproduktion* (2015), i vilket förprövningen omnämndes. Initiativet till utredningen grundades i den kris som mjölkbranschen befann sig i och där man såg ett behov av en gemensam långsiktig handlingsplan. Målet med utredningen var att skapa förutsättningar för svenska mjölkproducenter att utveckla sina företag. I handlingsplanen belystes kostnadseffektivt byggande av djurstall som en viktig förutsättning för att kunna bedriva till en lönsam produktion. Jämförelser med European Dairy Farmers visade också att byggnadskostnaderna i Sverige var betydligt högre jämfört med mjölkföretag ute i Europa (Arla Foods *et al.* 2015). I handlingsplanen menade de på att investeringar i nya stallbyggnader är något som innebär en stor kostnad för företagen och därför är behovet av en bra och samordnad rådgivning vid stallbyggnationer viktigt. Kompetensen inom byggnation är också en viktig grundförutsättning för att det kostnadseffektiva bygget ska kunna ske. Vikten av att förprövningen håller en hög kvalitet och sker likvärdigt i hela landet pekades också ut i handlingsplanen. Den rådande bristen på stallbyggnadskompetens inom branschen är ett problem som gör det svårt för länsstyrelsen att hitta kompetent personal. Byggnadskompetens pekas också ut som en förutsättning för att en likvärdig förprövningen ska kunna ske mellan länen. Det åtgärdspaket handlingsplanen innehöll avseende förprövningen blev därför dels att länsstyrelserna föreslogs ta fram en plan för att säkerställa förprövningens kvalitet, och dels att Jordbruksverket skulle arbeta för en mer likvärdig hantering av förprövningsärendena.

1.4.4. Livsmedelsstrategin 2016

Regeringen presenterade 2016 propositionen *En livsmedelsstrategi för Sverige- fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet* (prop. 2016/17:104). I propositionen diskuterades förprövningen bland annat i samband med den låga självförsörjningsgraden av animalieprodukter Sverige står inför som en stor betydande faktor för de ekonomiska förutsättningarna i lantbruket. I propositionen drogs slutsatsen att konsumenterna inte var beredda att betala för det djurskydd som idag finns i Sverige. En av lösningarna som presenterades var förslag på regelförenklingar som skulle kunna bidra till en ökad konkurrenskraft. Kravet på förprövning var ett av områdena som ansågs vara i behov av en förenkling. I livsmedelsstrategin framkom det även att delar av de aktörer som verkar inom den livsmedels producerande branschen ville att man skulle undersöka möjligheterna att ta bort förprövningen helt, medan andra delar av branschen ansåg att förprövningen fortfarande fyller en viktig funktion. Dessa olika uppfattningar ledde

till att regeringen i livsmedelsstrategin aviserade att det fanns ett behov av att utreda förprovningen närmare.

1.4.5. Jordbruksverkets uppdrag 2019

Med bakgrunden i livsmedelsstrategin fick Jordbruksverket år 2018 återigen i uppdrag att utreda förprovningen. I den utredning som Jordbruksverket gjorde undersöktes möjligheterna att effektivisera, förenkla och skapa en likvärdig förprovning mellan länsstyrelserna (Jordbruksverket, 2019). Någon undersökning om att delvis eller helt ta bort förprovningen togs inte med i utredningen eftersom det inte var en del av uppdraget. Jordbruksverket drogs slutsatserna att förprovningen kan förenklas och förbättras. För att det ska uppnås bedömde Jordbruksverket att förprovningar inom vissa djurhållningsområden bör handläggas av län med specialistkunskap inom området för att en likriktning av förprovningen ska kunna ske. Speciella handläggargrupper skulle då tillsättas med syftet att öka möjligheterna att hålla sig uppdaterade vad gäller utvecklingen inom olika djurhållningssystem, som exempelvis ny teknik, och för att länsstyrelsens samlade förprovningsskompetens ska kunna nyttjas till att öka den gemensamma kvalitén i landet. För att öka kunskapen bland djurägare om förprovningens syfte och hur förprovningshandläggningen går till ska en särskild vägledning tas fram. Jordbruksverket bedömde också i sin rapport att djurhållare i ett tidigt skede bör bli erbjuden personligkontrakt med länsstyrelsens handläggare, för att effektivisera och göra det enklare för både handläggare och djurägare, något som redan idag erbjuds i vissa län.

1.4.6. LRF:s rapport 2019

Parallellt med Jordbruksverkets uppdrag gjorde LRF en egen utredning gällande förprovningsfrågan (Lantbrukarnas Riksförbund, 2019). Av LRF:s utredning framgår det att de ställde sig positiva till det regeringsuppdrag Jordbruksverket fått av regeringen, men de ansåg att det hade behövts en fristående och mer nyanserad utredning som utrett vilket behov företagarna såg av förprovningen. LRF belyste i rapporten behovet av att Näringsdepartementet tillsatte en särskild oberoende utredare som skulle få i uppdrag att utreda för- och nackdelarna med en bibehållen förprovning i den formen som den är idag samt i en förändrad form. LRF framförde även att de ville att en sådan utredning skulle omfatta vilka konsekvenserna skulle kunna bli vid en eventuell avveckling av förprovningen. Rapporten innehöll även tre förslag som LRF:s egen utredning hade resulterat i. Det första förslaget baserades på ett scenario utifrån att förprovningen helt tagits bort och ersatts av en frivillig rådgivningsmodell med en anmälningsplikt. LRF:s andra förslag innebar att förprovningsskravet förblir statligt men genomgår en

uppgradering. I uppgraderingen var det tänkt att förprovningen dels ska placeras i specialistlän som innehar spetskompetens inom de olika djurslagen, och dels att frivillig förprovning ska erbjudas för de mindre stall som i dagsläget inte omfattas av förprovningskravet. Det tredje alternativet var en avveckling av den obligatoriska förprovningen. Detta alternativ skiljer sig från det första alternativet genom att allt ansvar för stallbyggnationen nu läggs på den enskilda företagaren. Det tredje förslaget är också en förutsättning för att det första alternativet ska vara möjligt. I det tredje alternativet framförde LRF att det idag knappt byggs några djurstallar utifrån lagstiftningens minimikrav eftersom det inte genererar tillräckligt med god djurvelfärd och funktionalitet för djuren, som ett argument för att djurägare är medvetna om lagstiftningen, och på så sätt är kapabla till att själva ansvara för att lagstiftningen efterföljs.

1.5. Hur går förprovningen till idag

Enligt 6 kap. 1 § djurskyddslagen (SFS 2018:1192) får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer få meddela föreskrifter om förprovning av djurstall, andra förvaringsutrymmen som inhyser djur samt hägn. I 6 kap. 2§ har Regeringen utsett Jordbruksverket som den myndighet som får meddela föreskrifter och villkor rörande förprovningen (SFS 2019:66). Ansökningarna om förprovning granskas och kontrolleras sedan av länsstyrelsen. Förprovningskravet omfattar lantbrukets husdjur, häst, fisk, pälsdjur och djur i hägn. Undantag från kravet på förprovning regleras i 3 § L35.

Den djurhållare som ska bygga nytt eller bygga om ett befintligt stall som omfattas av kravet på förprovning ska skicka in en ansökan till länsstyrelsen. Ansökan sker via en ansökningsblankett (D173B), tillsammans med planritning, sektionsritning och en situationsplan. Ansökan handläggs av länsstyrelsens förprovningshandläggare, som enligt ett nationellt handläggningsmål har åtta veckor på sig att fatta ett beslut från det att ansökan är komplett (Länsstyrelsen, 2020). I handläggningsprocessen granskar handläggarna ansökan så att den uppfyller kraven i djurskyddslagstiftningen. Förprovningshandläggningen tar inte hänsyn till annan lagstiftning som berörs av byggnationen, såsom miljökrav, även om miljöprovningen också handläggs av länsstyrelsen. Under handläggningstiden kan ansökan komma att behöva kompletteras. Det vill säga länsstyrelsen ber djurägaren inkomma med uppgifter som de anser saknas för att kunna göra sina bedömningar och fatta ett beslut. Förprovningsbeslutet kan sedan förenas med eller utan villkor. Villkoren innehåller ytterligare förutsättningar för bygget som djurägare måste följa för att stallet ska kunna godkännas vid besiktningen. När beslutet är fattat har djurägaren tre år på sig att upprätta byggnaden, annars kan en ny ansökan behövas göras. När stallbyggnationen är klar besiktigats det av länsstyrelsens handläggare och ett besiktningensbeslut upprättas.

Om en stallbyggnation uppförts innan ett beslut om förprovning är fattat har länsstyrelsen rätt att ta ut en sanktionsavgift mellan 12 000–24 000 kr, beroende på byggnationens omfattning. Länsstyrelsen kan då också besluta om att stallet godkänns i efterhand. Skulle det inte gå att godkänna stallbyggnationen i efterhand kan länsstyrelsen förbjuda djurhållning i stallet.

1.6. Förprovningens framtid

Förra året (2019) kom det ett tillkännagivande från riksdagen, efter ett förslag från miljö- och jordbruksutskottet, om att regeringen bör ta bort det obligatoriska kravet på förprovning från djurskyddsförordningen (bet. 2018/19: MJU11). I tillkännagivandet anser utskottet att det finns anledning att avskaffa det obligatoriska kravet på förprovningen och att reglering kring stallbyggnationer måste förenklas då de är allt för detaljerade. Fokus borde istället ligga på djurvälstånd och byggnadernas funktion. De uttrycker även att det finns en viss oro kring djurskyddet och djurhälsan om förprovningen skulle tas bort, men de menar på att djurägare som väljer att göra större investeringar själva borde ha ett stort intresse av att göra det bästa för djuren. I den tillhörande debatt som hölls i samband med voteringen av betänkandet framkom det en del reservationer till förslaget, men förslaget om att ge regeringen detta tillkännagivande röstades igenom av Moderaterna, Sverigedemokraterna, Centerpartiet, Kristdemokraterna och Liberalerna (Sveriges riksdag, 24 april 2019).

I miljö- och jordbruksutskottets förslag till tillkännagivande saknas underlag som motiverar ett borttagande av förprovningen. Det saknas undersökningar kring vilken nytta förprovningen kan anses göra eller vilka konsekvenserna kan antas bli för såväl djuren som företagarna om förprovningen försvinner. Det saknas även uppgifter om vem som egentligen ser förprovningen som ett sådant stort bekymmer att enda lösningen är att avskaffa den. Just det bristande beslutsunderlaget och de obefintliga resonemangen kring vem detta kan gynna, eller missgynnas, har uppmärksamrats i den debatt som följt av riksdagens tillkännagivande (Staaf Larsson *et al.*, 2019).

2. Syfte

Syftet med detta arbetet är att undersöka vilken nytta förprövningen gör i praktiken, med frågeställningarna:

- Hur vanligt är det att en förprövning bidrar till att ändringar måste göras, eller villkor sättas, för att ett djurstall i samband med ny- eller ombyggnation ska komma att efterleva lagstiftningens miniminivå?
- Vilka är de vanligaste kraven på ändring eller anledning till att villkor sätts i samband med förprövning?
- Vilka skulle konsekvenserna kunna bli om förprövningen avskaffades?

3. Material och metod

3.1. Förprövningshandlingar

De tio senaste förprövningsärendena hos de respektive 21 länsstyrelserna begärdes ut. Dessa 210 ärenden har sedan granskats med avseende på djurslag, typ av byggnation (ny-eller ombyggnation), om och i sådana fall vilka kompletteringar som begärts in, om och i sådana fall vilka villkor som satts, vilka beslut som fattats (godkänd eller avslag) och tid till beslut, d.v.s. handläggningstiden. Efter granskning av respektive ärende genomfördes deskriptiv statistik för att kunna ge en bild av de förprovningar som genomförts och vilka brister som är vanligast vid planering av stallbyggnationer.

3.2. Intervjuer

Tolv slumpvis utvalda handläggare fördelat över länen valdes ut för förfrågan om att delta i en djupintervju. Av de utvalda fanns det handläggare representerade i Götaland, Svealand och Norrland. Handläggarna fick förfrågan via mail och intervjun genomfördes via telefon. Av de tolv tillfrågade handläggarna deltog sju handläggare i en semistrukturerade intervju. Intervjufrågorna återfinns i bilaga 1.

För att få fram djurägare som representerade majoriteten av ansökningarna kategoriserades de 210 insamlade förprövningsärendena in i tre kategorier; ”svårare” ansökningar vilket innebar att en stor mängd kompletteringar fanns dokumenterade till ansökan, ”normala” ansökningar där majoriteten av ansökningarna hamnade och ”lätta” ansökningar där ett beslut fattades direkt utan kompletteringar. Från kategorin ”normala” ansökningar valdes tolv djurhållare slumpvis ut, som sedan fick en förfrågan om att medverka i intervjuer med frågor som berörde deras upplevelser kring förprövningsprocessen. Av de tolv kontaktade djurägarna som tillfrågades deltog sex stycken. Intervjufrågorna återfinns i bilaga 2.

3.3. Ekonomiska beräkningar

Två fiktiva exempel med inspiration av de förprövningsansökningar som har granskats i denna studie togs fram tillsammans med Cecilia Hagberg, forskare på RISE. Ett exempel om ventilationsbrist i häststall och ett exempel om bristfällig

brandsektionering i grisstall. Utifrån dessa exempel gjordes beräkningar över vilka ekonomiska konsekvenser det skulle innebära för djurägarna om de hade behövt rätta till felet i efterhand. Det vill säga en situation efterliknades som skulle uppkomma om den förprövningsgranskning som idag görs skulle tas bort, och som då skulle kunna leda till en ökad andel ”felbyggnationer” som måste åtgärdas i efterhand. För att få aktuella priser kontaktades företag inom branschen.

3.4. Utländska myndigheter

För att få en bild av hur byggnationsprocessen av djurstall och lagstiftningen kring detta fungerar utomlands tillfrågades fem länder, med geografisk närhet till Sverige, för att svara på några frågor via mail. De berörda myndigheterna var Miljø- og fødevareministeriet og Føvestyrelsen i Danmark, Livsmedelsverket i Finland, Mattilsynet i Norge, Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft i Tyskland och MAST, Icelandic food and veterinary authority på Island. De tillfrågade myndigheterna fick frågor om hur det fungerar när en djurägare ska bygga om ett befintligt stall eller bygga ett nytt stall eller utrymme som ska inhysa djur, vilken lagstiftning som måste tillämpas, hur det kontrolleras att detta efterföljts och vilka konsekvenserna blir om de inte uppfyller kraven. Frågan om det finns någon statistik över hur mycket det årligen kostade djurägarna om de behövde komplettera byggnationen eller bygga om i efterhand för att uppfylla lagstiftningen ställdes också. Av de tillfrågade länderna återkopplade Danmark, Finland, Tyskland och Norge.

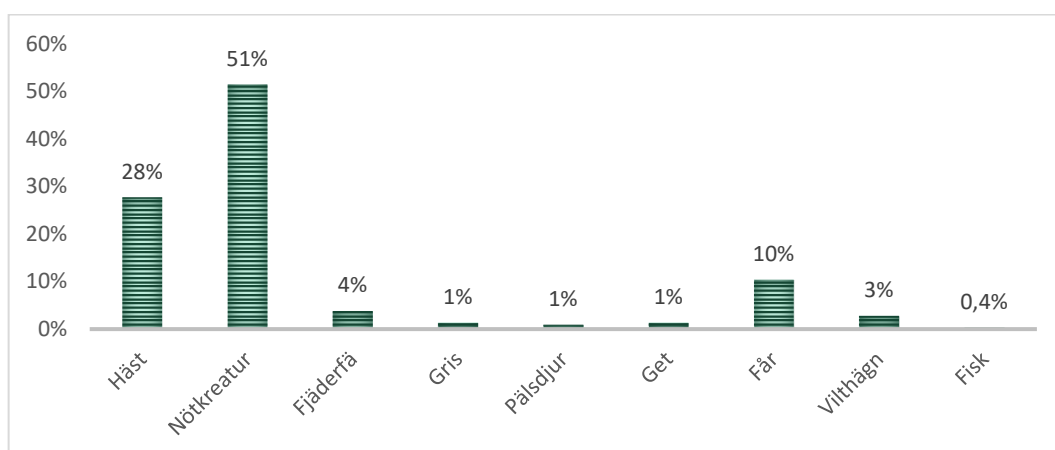
4. Resultat

4.1. Granskning av förprövningsärendena

Resultatet nedan baseras på de tio senast beslutade (utgångspunkt januari, 2020) förprövningsärendena från respektive 21 länsstyrelser, vilket innebär totalt 210 ärenden.

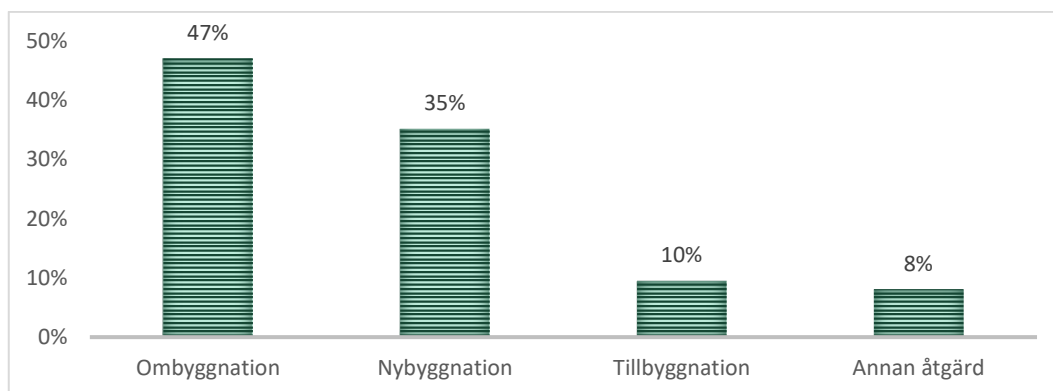
4.1.1. Förprövningsärendenas karaktär

Av de 210 granskade ärendena var det vanligaste att dessa rörde nötkreatur för kött- eller mjölkproduktion (figur 1). De granskade ärendena var från åren 2015, 2017, 2018, 2019 och 2020. Näst vanligaste var ansökningar som handlade om stallbyggnationer för häst. Minst vanliga var ärenden rörande fisk och pälsdjur.



Figur 1. Fördelning av djurslag i de 210 förprövningsansökningarna som analyserats i denna studie. Ansökningarna utgörs av de tio senaste beslutade ärendena (utgångspunkt i januari 2020) som respektive länsstyrelse handlagt. Kategorin nötkreatur innefattar både kött- och mjölkkrasdjur. Fjäderfä innebär både värphöns och slaktkyckling.

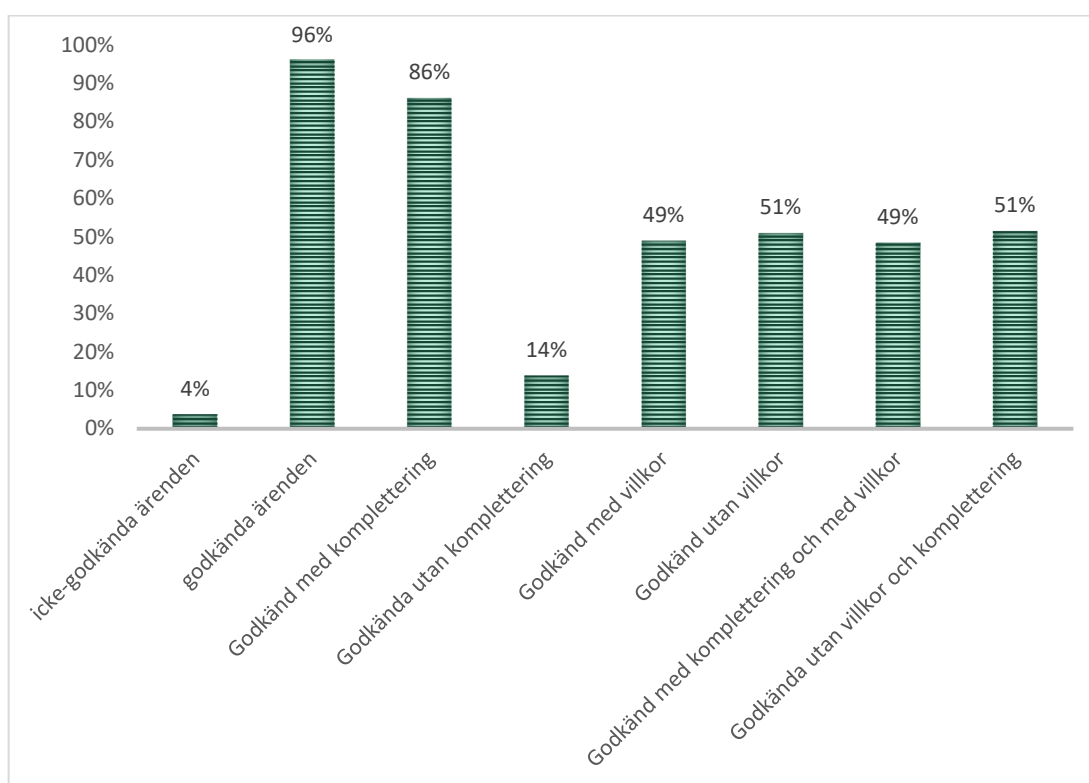
Den vanligaste orsaken (47 %) till förprövningen var att ett djurstall skulle byggas om (figur 2). Förprövningen gällde nybyggnationer i 35 % av ärendena. Av ärendena som granskats var det endast 4 % som inte godkändes, vilket innebär att 96 % av ansökningarna om förprövning godkändes. De icke-godkända förprövningarna baserades på orsaker som att ansökan omfattade för få djur för att omfattas av förprövningskravet, att kompletterande uppgifter ej inkom eller att ansökan inte längre var aktuell på grund av flytt.



Figur 2. Fördelning av typ av byggnation från de 210 förprövningsansökningar som analyserats i denna studie. Annan åtgärd omfattade åtgärder som renovering, ny- eller ombyggnation efter skada som brand eller röta.

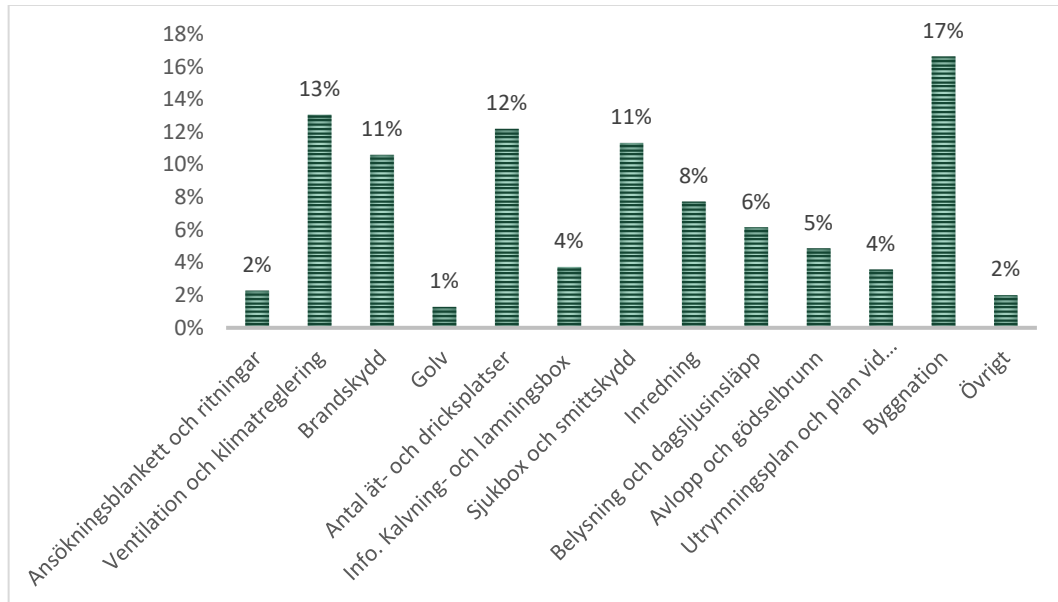
4.1.2. Villkor och kompletteringar

Det var mycket vanligt att länsstyrelsen begärde in kompletterande uppgifter inför beslutet. Av de granskade förprövningsärendena godkändes 86 % först efter komplettering (figur 3).



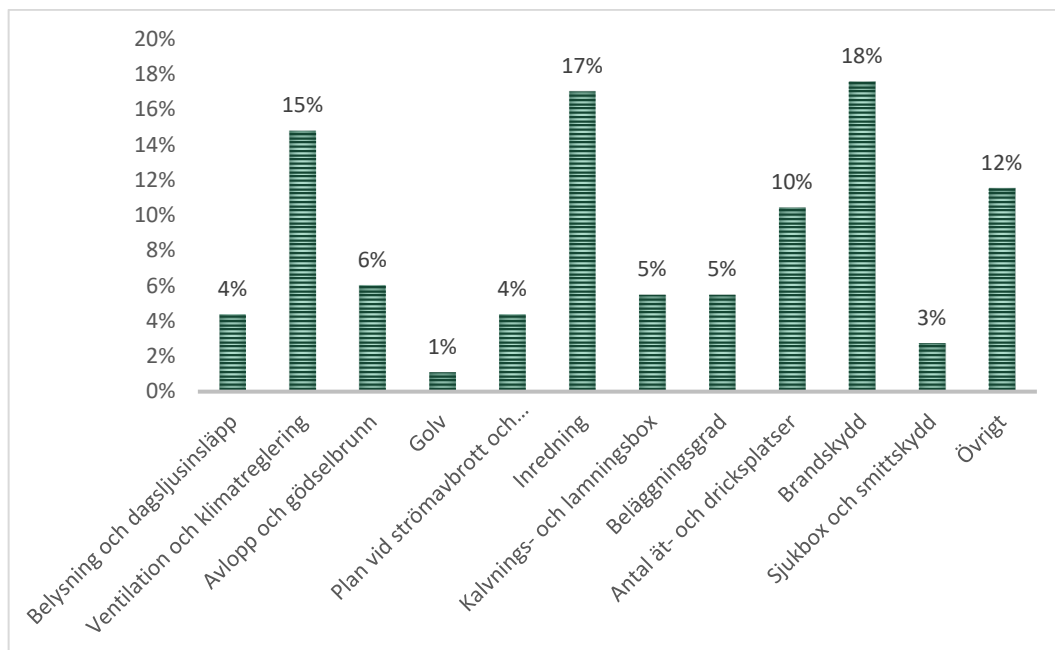
Figur 3. Fördelning över andel förprövningsärendena med och utan kompletteringar och villkor, för de 210 förprövningsärendena som analyserats i denna studie. Ärenden hamnar i fler än en kategori, vilket kan få det att se ut som den totala summan är högre än 100 %.

Bland de 96 % godkända ansökningarna förenades 49 % av besluten med villkor. Dessutom hade 49 % av alla förprövningshandlingar både fått kompletteras inför beslutet och fått villkor förenade med beslutet (figur 3). Endast 14 % av förprövningsärendena godkändes utan vare sig kompletteringar eller villkor (figur 3).



Figur 4. Fördelning över de kompletteringar som har begärts in till den 210 förprövningsansökningarna som omfattas av denna studie. I kategorin "sjukbox och smittskydd" inryms kompletteringar om planerade livdjursinköp, information om karantän och sjukboxar, smittskyddsgränser och stöveltvätt hamnade i kategorin sjukboxar och smittskydd. Kompletteringar som berörde mått, placering av dörrar och fönster och öppen/stängdnock, dvs. kompletteringar av betydelse enbart för "skalet" av byggnaden hamnade i kategorin "byggnation". Kompletteringar som endast rörde vissa djurslag hamnade i kategorin "övrigt".

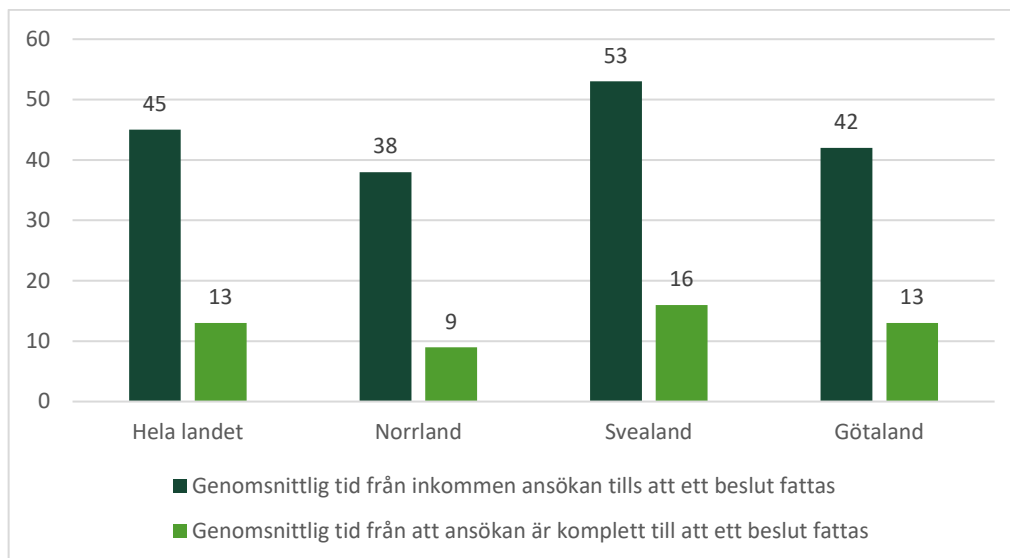
Den vanligaste kompletteringen bland de granskade förprövningsärendena rörde byggnadskonstruktionen för själva skalet av byggnaden, t.ex. invändiga mått (17 %) (figur 4). Den näst vanligaste kompletteringen handlade om ventilation och klimatreglering (13 %). För de villkor som förenats med beslutet visade sig 18 % handla om brandskydd, följt av inredning (17 %) och ventilation (15 %) (figur 5).



Figur 5. Fördelning över de olika villkoren som ställts i besluten. I kategorin avlopp och gödselbrunn finns villkor som garanterar att gödselångor inte återvänder in till i stallet igen, samt villkor kring avlopp. "Inredning" innefattar villkor på att fönster och annan inredning som djuren kan komma åt ska vara säkra för djuren genom att bland annat väggar och galler är sparktåliga. Kalvning- och lammingsbox omfattar antal boxar för ändamålet. Smittskydd och sjukbox omfattades av villkor satta för ett antal sjukboxar och villkor rörande smittskydd som karantän och smittskyddsgränser. "Övrigt" omfattar djurspecifika villkor t.ex. mörkerperiod innan slakt för fjäderfä eller daglig kontakt med artfrände för häst.

4.1.3. Handläggningstid

Av de granskade förprövningsärendena var den genomsnittliga handläggningstiden 43 dagar från det att ansökan inkommit till länsstyrelsen tills att ett beslut fattades. Från att ansökan var komplett till att beslutet fattades var genomsnittstiden 13 dagar i landet (figur 6).



Figur 6. Handläggningstid i dagar för de 210 förprövningsärendena som omfattas av denna studie. Norrland omfattar länen Gävleborg, Norrbotten, Jämtland, Västerbotten och Västernorrland. Svealand omfattar länen Dalarna, Stockholm, Södermanland, Uppsala, Värmland, Västmanland och Örebro. Götaland omfattas länen Östergötland, Västra Götaland, Skåne, Kronoberg, Kalmar, Jönköping, Halland, Gotland och Bleking.

4.2. Intervjuer

4.2.1. Länsstyrelsens förprövningshandläggare

Av de sju djupintervjuerna som genomfördes med förprövningshandläggare var länsstyrelser från Götaland, Svealand och Norrland representerade. Bland de handläggare som intervjuades var alla kvinnor i åldern från 31 till 61 år, med utbildning inom byggnation, husdjursvetenskap, etologi och djurskydd eller miljö- och hälsoskydd. De hade arbetat som förprövningshandläggare mellan ett till elva år.

Förprövningsprocessen

Handläggarna gav en likvärdig bild av hur handlägningsprocessen gick till, med undantag av att fyra handläggare tillade att de sedan en tid tillbaka erbjuder ett möte där de som ansöker har en chans att komma in till länsstyrelsen och gå igenom ansökan med handläggaren. På dessa möten framförde handläggarna att de fick svar på många av sina frågor vilket gjorde att de sällan behövde begära in kompletteringar via brev eller mail. Telefonkontakt var annars den vanligaste dialogkanalen med de sökande, följt av kommunikation via mail som det näst vanligaste sättet.

Av de sju handläggarna svarade fyra att deras målsättning är att handlägga och fatta ett beslut under kortare tid än de åtta veckor som är satt som den nationella målsättningen. En femte handläggare svarade att deras mål är åtta veckors handläggningstid. Två av de sju svarade att deras målsättning är åtta veckor men att det händer att de inte alltid hinner fatta ett beslut inom ramen för deras målsättning. Anledningen till varför de inte hinner fatta ett beslut inom åtta veckor förklarade en handläggare kunde bero på att de inte gärna avslog ansökningar utan alltid försökte mötas på i alla fall halva vägen, vilket kunde göra att det ibland tog längre tid.

"Förprovningen är ett viktigt moment i byggnationen och är en bra service för djurägarna."
(Handläggare 7)

Att en besiktning skulle blir helt underkänd var inte något som handläggarna hade stött på, och det krävs väldigt speciella omständigheter för att det ska ske. Om stallet är byggt utifrån vad som bestämts i beslutet menade handläggarna på att besiktningen alltid blev godkänd, i alla fall till slut. I de fall där det har gjorts ändringar från beslutet eller inte hunnit slutföra detaljer inför besiktningen kan en delbesiktning göras, vilket innebär att djurhållarna får en chans att komplettera i efterhand i form av inskick av bilder, och handläggaren kan då godkänna och skiva ett besiktningsbeslut från kontoret. Ibland förekommer det också att en andra besiktning görs ute på plats då kompletteringarna kan vara svåra att bedöma enbart genom bilder. Många av handläggarna var också tydliga med att det alltid finns möjlighet att åtgärda de brister som upptäcks vid besiktningen i efterhand. För klen inredningen såsom dåliga galler mellan boxar eller för fönster i häststall, felinställda nackbommar eller båsavskiljare, avsaknad av brandlarm eller brandsläckare, bristfällig ventilation och för få vattenkoppar var de vanligast förekommande bristerna för att besiktningen skulle kunna bli helt godkänd. Några handläggare påtalade att det kan vara svårt att förutspå alla skaderisker på planerings- och handläggningsstadiet, utan att dessa upptäcks först när besiktningen genomförs.

Ibland händer det att det kommer till länsstyrelsens kännedom att ett djurstall har byggts utan att en förprovning har skett, även om byggnationen omfattas av förprovningskravet. I de fallen som det upptäcks får en efterkontroll göras och ett beslut fattas i efterhand. Dessa fall som senare leder till en efterkontroll upptäcks oftast vid länsstyrelsernas djurskyddskontroller eller i samband med olika tillståndskontroller, t.ex. verksamhetstillstånd för hästhållare enligt djurskyddslagen. Handläggarna var överens om att det endast är ett fåtal fall där det erfordras en efterkontroll som kommer till deras kännedom varje år, och att det förekommer bland alla djurslag, men att de är vanligast förekommande för häststall och ridanläggningar. På frågan om handläggarna trodde att mörkertalet var stort svarade de flesta att det var svårt att uppskatta, medan resten svarade att mörkertalet

troligtvis är stort. Anledningen till att djurhållare missar att förpröva trodde handläggarna till stor del beror på okunskap, d.v.s. man är inte medveten om att förprovning krävs till exempel vid ombyggnationer.

Handläggarna upplevde att djurslagen som förprövningsansökningarna gäller styr trenderna i vilka system som djurägarna väljer att bygga. Två av handläggarna som arbetat med förprovningen under lång tid upplevde också att arbetssättet och synen på förprovningen hade förändrats och utvecklats sedan de började. En av handläggarna poängterade att lagstiftningen också hade ändrats under den tiden vilket troligtvis hade haft en viss inverkan. Några direkta trender i kompletteringar eller villkor som satts till besluten var inte något som någon av handläggarna hade noterat, utan det var snarare systemet som hade inverkan och styrde trenderna.

Kompletteringar och villkor

Vad som räknas som en komplettering var något otydligt då det rörde delade meningar av definitionen av en komplettering mellan länsstyrelserna. Att även svar och uppgifter som gavs över telefon räknades som en komplettering var dock alla överens om, då inte alla kompletterande uppgifter kommer in via mail eller brev. Sex av handläggarna var eniga om att ansökningarna ytterst sällan kom in helt kompletta och att det i de flesta fallen behövdes minst någon slags komplettering eller förtydligande kring de inkomna handlingarna för att kunna fatta ett beslut. Att det även förekom fall där det saknades väldigt mycket information och att det då krävs mer omfattande kompletteringar förekom också i en viss utsträckning. En av handläggarna tillade att hon upplevde att det ibland är stor skillnad gällande kvaliteten på ritningar och i fylld ansökningsblankett beroende på om en konsult varit närvarande vid framtagandet av underlaget till förprövningsansökan eller inte. Handläggaren poängterade dock att det även finns väldigt duktiga djurhållare som ansöker utan att behövt någon hjälp med framtagandet av underlag inför ansökan, men att det överlag märks en viss skillnad. Bland de länsstyrelser som på rutin erbjuder möten med de som ansöker om förprovning ansåg de att den dialogen som hålls på de mötena underlättar handläggningsarbetet och att det kan bli en mer lättsam jargong.

Ventilation, brandskydd, inredning, belysning och avsaknad av vissa mått var de vanligaste förekommande kompletteringarna enligt handläggarna. De flesta handläggare tillade att kunskapen gällande ventilation och brandskydd är generellt är låg bland djurägarna. Några handläggare påpekade att de upplevt skillnad mellan de som förprövar för lantbruksdjur och för djur som används mer för hobbyverksamhet gällande förståelse för att tillgodose handläggarna med kompletterande information. De handläggarna menade på att det finns en generell vana bland de som håller lantbruksdjur av att journalföra och dokumentera sin produktion på ett annat sätt än de som håller djur som hobby, och att det skulle kunna vara en bidragande faktor till varför det kan skilja sig åt. Gällande de

vanligast förekommande villkoren som sattes till besluten var handläggarna överens om att det berodde mer på vilket system och för vilket djurslag som ansökan gällde, vilket gjorde att det var större variation bland villkoren än för kompletteringarna. Trots variationen pekades ventilation och brandskydd ut som de två vanligast förekommande områdena även här. Två av handläggarna uppgav att de sällan sätter villkor till besluten, utan att de diskuterar och går igenom ansökan så pass noga att det mesta är klart innan beslut fattas att de slipper sätta villkor.

Handläggarnas upplevelser av djurägarnas inställning till förprovningen

Överlag ansåg handläggarna att de som ansökte om förprovning ställde sig positiva till förprovningen, och att många djurhållare ser det som trygghet att kunna bolla idéer med en opartisk handläggare på planeringsstadiet. Att förprovningen numera är kostnadsfri trodde många också kunde ha en viss betydelse på hur de som ansöker ser på förprovningen. Handläggarna ansåg också att tidigare erfarenheter av myndighetskontakt, eller om djurägaren ansökt om investeringsstöd i samband med förprovningen också var faktorer som påverkade djurägarnas inställning till förprovningen.

Den varierande erfarenheten av förprovningsprocessen bland de som ansöker om förprovning var också något som handläggarna lyfte fram som en tredje faktor som kunde ha betydelse för hur de upplevde förprovningen. Tre av sju påpekade att de i ett fåtal fall stöter på de som anser att det är besvärligt att skicka in alla handlingar till ansökan, då de anser att de redan har gått igenom led inför byggnationen innan själva förprovningen. I några av dessa fall kan det ändå framkomma förbättringar på lösningar som den som ansökt inte tänkt på, vilket då kan leda till att ansökan upplevs som positiv i slutändan.

Stallbyggnader enligt minimikrav eller över dessa?

Uppfattningen gällande hur ofta handläggarna upplevde att förprovningsansökan låg på lagstiftningens miniminivå eller över denna var något som skiljde sig åt. Tre av sju ansåg att det ganska ofta byggs över minimikravet medan de fyra andra ansåg att det sällan byggs över minimikravet, eller att det var svårt att uppskatta fördelning. Att inhysningssystemet och djurslaget var det som påverkade valet mest var handläggarna överens om. I de system där djupströbäddar finns förekommer det sällan att djurägarna väljer att sätta in maxantalet djur för vad ytan tillåter, eftersom det innebär att djupströbädden inte fungerar optimalt. För liggbåssystem ansåg en handläggare att det är vanligt förekommande att gångarna gärna görs bredare än vad lagstiftningen kräver, medan de andra ansåg att det oftast följer minimikravet. För gris och fjäderfä upplevde handläggarna att djurägarna oftare håller sig till miniminivån för vad lagstiftningen tillåter. Troligtvis på grund av att produktionsformen styrs av storleken på ytan, och att djurägarna således vill få plats med så många djur som möjligt, inom ramen för vad djurskyddslagstiftningen

tillåter. För hästar som hålls individuellt i box upplevde handläggarna att djurägarna tänkte liknande som de som håller fjäderfä och gris, d.v.s. att de lägger sig på miniminivån för vad som är tillåtet. Några av handläggarna nämnde att de ofta påpekar för djurägarna att lagstiftningen innebär ett minimikrav och nämner de positiva effekter på djurhälsa och djurvälstånd som det finns av att erbjuda djuren ett större utrymme. Ekonomiska skäl betraktades var den främsta anledningen till att många djurägare bygger utifrån lagstiftningens minimikrav, följt av begränsad yta eller mark (främst gällande ombyggnationer). En gemensam uppfattning bland handläggarna var att många ansöker om maxantalet djur som ytan tillåter för att sedan sätta in färre djur, för att det ska bli ett större utrymme per djur.

Förprovningens funktion och förbättringspotential

Handläggarnas gemensamma uppfattning av förprovningen var att det fungerade bra som det görs idag, men att det fanns bitar som skulle kunna förbättras, t.ex. en mer likvärdig hantering och bedömning i landet. Som förprovningen ser ut i dagsläget var det inget som handläggarna betraktade skulle kunna plockas bort, utan att alla delar i processen fyller en funktion. Däremot ansåg de flesta handläggarna att det fanns saker som skulle kunna läggas till eller förbättras t.ex. att förprovningen skulle kunna få bättre status inom den gröna näringen, en obligatorisk smittskyddsgenomgång, att fler länsstyrelser skulle ha möjlighet att på rutinmässigt hålla avstämningsmöten med djurägare under förprovningsprocessen, samt att det fanns en bättre kommunikation och samordning på länsstyrelsen gällande de olika handläggningsprocesser som många djurägare står inför när de ska bygga stall. Kompetensutveckling bland handläggarna var också något som efterfrågades. Två av handläggarna framförde att de delvis var oroliga för att förprovningen skulle bli för krånglig om fler delar lades till då de ansåg att förprovningen redan var tillräckligt omfattande.

”Min uppfattning är att de flesta förprovningar gör nytta, och verkar förebyggande eftersom man kan ha en dialog med djurägaren i vad som kan förbättras innan bygget startar.”

(Handläggare 5)

Att ansökningsblanketten behöver uppdateras och göras mer användarvänliga var något som framfördes av flera handläggare, och är något som är på gång redan nu. En av handläggarna ansåg även att det finns vissa detaljer i föreskrifterna som är i behov av en uppdatering.

Kritik och förprovningens framtid

Gällande den kritik som förprovningen har fått på senare tid t.ex. i samband med miljö- och jordbruksutskottets tillkännagivande och det som framkommit genom olika myndighetsutredningar, hade handläggarna olika uppfattningar och åsikter.

Fyra av handläggarna framförde att den kritisk som förprövningen fått på senare tid, och som innefattar ett förslag om nedläggning av förprövningen, är helt obefogad. De fyra ansåg att förprövningen idag är en kostnadsfri tjänst och finns till som ett stöd för djurägarna. Att förprövningen skulle slopas ansågs vara obegripligt och de ansåg att de som framfört denna kritik och detta förslag inte kan ha förstått syftet med förprövningen. En av handläggarna tillade att de som kommit med utlåtanden om att ta bort förprövningen inte har tagit med alla aspekter i diskussionen.

De andra tre handläggarna som inte beaktade kritiken som fullt lika obefogad ansåg att det finns delar i kritiken som de instämde med. Bland annat instämde de med kritiken om att förprövningen anses ske på för olika sätt mellan länen. De menade på att den olikheten delvis beror på att kunskapen och bakgrunden varierar väldigt mycket mellan länsstyrelsernas handläggare på grund av bristande utbildningsmöjligheter inom byggnation och djurstallar. Att höja kompetensen hos alla länsstyrelser är något som de aktivt efterfrågar, och något som de ansåg skulle kunna bidra till en mer likvärdig förprövning.

Att förprövningen ibland anses vara en krånglig och tidskrävande handlägningsprocess var det två handläggare som särskilt påpekade att de inte höll med om. De menade dock att det rimligtvis måste få ta ett par veckor för handläggarna att hinna sätta sig in i alla handlingar för de större byggnationerna. En handläggare poängterade också att förprövningen av djurstallar ofta blandas ihop med miljöprövningen (som görs utifrån miljölagstiftningen) som en anledning till varför vissa anser att förprövningen tar lång tid. En miljöprövning tar nämligen ännu längre tid att handlägga. Gällande kritiken om att förprövningen ansågs krånglig för djurägarna, så poängterade handläggarna att även om förprövningen inte fanns till som ett granskande verktyg så skulle djurägarna behöva ta fram byggritningar- och handlingar inför byggnationen. På så sätt skulle det inte innebära en förenkling för de djurägare som ansåg att avskaffandet av förprövningen är lösningen på problemet. Att förprövningen skulle vara ett hinder för innovation och kreativitet var inte något som handläggarna höll med om, så länge förslagen uppfyllde svenskt djurskyddslagstiftning. Däremot instämde de med att nya förslag på stalllösningar kräver en mer omfattande granskning för att säkerställa att förslaget uppfyller lagstiftningen, men att lagstiftningen inte behövde vara ett hinder för kreativitet.

Alla handläggare instämde med att förprövningen fyller sitt syfte, och att de med relativt enkla medel kan verka förebyggande för att skapa en god djurhållning och en bra djurvälstånd som bidrar och upprätthåller svenskt djurskydd. Detta innebar också att alla handläggare ansåg att förprövningen ska få finnas kvar i den versionen som den är i idag eller i en förbättrad version. Handläggarna var också eniga om att en borttagning av förprövningen i syfte att förenkla för djurägarna skulle vara förenat med stora risker. Risker som skulle kunna innebära att det sker

felbyggnationer som måste åtgärdas i efterhand, som skulle innebära stora kostnader för djurhållarna. I den förprövning som sker idag finns stora kunskapsbrister bland djurhållare gällande brandskydd och ventilation, och risken är att detta blir ett växande problem utan förprövningen. Handläggarna betonade också att brandskydd och ventilation som är två saker som vanligen korrigeras i samband med förprövningen kan vara svåråtgärdade i efterhand.

Flera av handläggarna påpekade också att ett försämrat djurskydd och en försämrad djurvälstånd skulle kunna bli konsekvenser av slopad förprövning. Brister som inte skulle upptäckas förrän vid en djurskyddskontroll, och som skulle kunna vara förenat med ökade risker gällande djurförbud. Handläggarna konstaterade även att det skulle kunna leda till en ökad belastning på djurskyddskontrollen. En av handläggarna tillade att påståendet om att alla som håller djur vill djuren bästa stämmer, men att påstå att alla kan känna till alla detaljer kring vad som krävs vid stallbyggnationer är inte rimligt, då många djurägare kanske bara bygger ett djurstall en gång i livet. Skulle förprövningen tas bort skulle servicen istället läggas över på konsulter, vilket skulle innebära att djurägaren få bekosta den servicen själv, något som skulle kunna bli mycket dyrt. Många av handläggarna ansåg att det var märkligt att dra ner på en tjänst som idag är kostnadsfri och fyller en viktig funktion. En handläggare tillade att det också skulle kunna innebära en stor risk i att djurägarna lever i tron om att de gör rätt för att sedan få påbackning vid djurskyddskontrollen, något som kan drabba dem hårdare genom att de riskerar att bygga in sig i ett system som sedan inte fungerar. Det vill säga det är mycket bättre och lättare att göra justeringar på ritningsstadiet än i efterhand när stallet är byggt med fel och brister.

”Risken med att ta bort förprövningen är att det byggs fel så att det blir en sämre djurmiljö, att det blir dyrt att åtgärda i efterhand eller att man måste dra ner på antalet djur för att uppfylla lagstiftningen. Målet med förprövningen är inte att göra det svårt eller negativt för djurhållare, utan att skapa en god djurbållning och djurvållfård för djuren.”

(Handläggare 2)

4.2.2. Djurågarer som nyligen genomgått förpråvningssprocessen

Bland de sex djurågarer som intervjuats fanns det både män och kvinnor representerade. Fem av förpråvningarna rårdes av ombyggnationer och en av tillbyggnation. Håst, gris, nõt kreatur och får var de djurslag som fanns med bland de ansåknningar som hade gjorts av de intervjuade djurågarerna. Ingen av djurågarerna uppgav att de hade träffat handläggaren på respektive lånsstyrelses kontor utan all kontakt och kommunikation hade skett via mail eller över telefon.

Upplevelsen

Fem av sex upplevde att bemötandet från länsstyrelsens förprövningshandläggare var positivt, medan en var lite mer kritisk och ansåg att av det var för mycket fokus på detaljer. Samma djurägare uttryckte dock en förståelse för varför reglerna finns till. Nästan alla djurägare var överens om att det bemötande de hade fått i samband med handläggningen hade påverkat deras inställning till förprovningen. Flera djurägare tillade också att det personliga bemötandet som de hade fått hade stor betydelse för hur de upplevde förprovningen. En av djurägarna påpekade att personen i fråga inte hade några förutfattade meningar om förprovningen, och hade därför svårt att bedöma om bemötandet hade påverkat upplevelsen, eller inte.

Förslag på förändringar och tillägg i förprovningen

Att alla delar i förprovningen var nödvändiga för att det skulle bli en bra förprovning var fyra av de sex djurägarna överens om. De var således eniga om att det inte finns någon del i förprovningen som kan tas bort. Däremot föreslog en av djurägarna att det skulle kunna göras en förenkling av förprovningen vid t.ex. ombyggnationer av det mindre slaget. Något som skulle kunna det enklare för både djurägare och förprövningshandläggare. En annan djurägare påpekade att det borde vara möjligt att starta förprövningsprocessen innan en flytt även om förprovningen gäller för den nya fastigheten som flytten ska ske till. En mer användarvänlig ansökningsblankett var också något som en av djurägarna efterfrågade.

Förprovningens rykte och nackdelar

Tre av djurägarna påtalade att de hade upplevt vid ett flertal tillfällen att andra djurägare pekat ut förprovningen som något som tar lång tid. Till detta påstående tillade dock en av de tre djurägarna att det inte bara är handläggarens ansvar att se till att handläggningstiden hålls nere, utan det är lika mycket djurägarens ansvar att skicka in kompletterade uppgifter i tid, för att handläggaren ska kunna göra sitt jobb. Samma djurägare uttryckte också en förståelse för att handläggarna kan behöva kräva in kompletteringar eftersom de inte är lika insatta i hur det ser ut på den fastigheten som det ska byggas på, som djurägaren själv är. Endast en djurägare uttryckte att förprovningen var tidskrävande, och att det hämmar djurägarens frihet i vad man får och inte får göra på sin egen fastighet. Hälften av djurhållarna uppgav att de inte såg några nackdelar med förprovningen, utan uttryckte att de förstår varför förprovningen finns, och att det är bra att det genomförs kontroller för att skapa god djurvelfärd. En av djurägarna tryckte på vikten av praktisk erfarenhet av flera djurslag som en viktig egenskap hos de som arbetar som förprövningshandläggare. Något som personen i fråga ansåg som en viktig del om förprovningen ska kunna ske likvärdigt i hela landet.

Förprovningens nytta

Alla djurägare höll med om att förprovningen gör nytta i praktiken genom att hjälpa djurägarna att göra rätt från början och se till att djurskyddslagstiftning och andra bestämmelser följs. En av djurägarna tillade också att handläggaren hade fungerat som ett bollplank vilket lett till att djurägaren hade börjat tänka i nya banor gällande t.ex. plan för strömavbrott och brandskydd, vilket upplevdes som positivt. De var också överens om att förprovningen finns till för att skydda djuren och se till att djuren får en god djurvelfärd. Två av sex svarade att förprovningen medförde en förbättring gällande brandskyddet, en annan djurägare svarade att förprovningen medförde sänkta kostnader för byggnationen tack vare att eget virke kunde användas istället för att köpa in all stallinredning. Hälften av djurägarna uppgav däremot att de inte tyckte att förprovningen hade medfört varken någon förbättring eller försämring i deras byggnation.

Risker med en avveckling av förprovningen

Att en slopad förprovning skulle kunna vara förenat med stora risker var något som alla djurägare var eniga om. Risker som att t.ex. de som inte är lika noggranna eller inte innehar tillräckligt med kunskap skulle tendera att bygga mer bristfälliga lösningar, något som i slutändan skulle kunna leda till dubbelarbete då det skulle behövas åtgärdas i efterhand.

”Skulle förprovningen försvinna tror jag att det skulle kunna finnas en risk för att det blir lite ”vilda västern” över det hela. Om alla djurägare som inte är insatta ska bygga utifrån vad de tror är rätt.”

(Djurägare 4)

En av djurägarna uttryckte en viss oro över att en eventuell avveckling av förprovning skulle innebära att ett större ansvar läggs på djurägarna att känna till alla bestämmelser som finns. Bestämmelser som t.ex. ventilationskapacitet, kunskap som många djurägare idag inte har. Flera djurägare påtalade också att de i samband med deras förprovning diskuterat risker gällande t.ex. brandskydd eller utrymningsplaner, risker som de inte själva hade tänkt på innan. Djurägarna menade således att förprovningen hjälper att avhjälpa brister och fånga upp risker som inte alla djurägare själva tänker på.

4.3. Kostnadsberäkningar vid felbyggnationer

Förutsatt det scenario att förprovningen skulle plockas bort, och den granskning som görs i samband med ansökningen av förprovning också försvinner, skulle det finnas en potentiellt högre risk för att ”felbyggnationer” uppstår. Två fiktiva

exempel som delvis grundats på verkliga fall från de förprövningsärenden som granskats i denna studie har tagits fram för att demonstrera de ekonomiska konsekvenser som skulle kunna uppstå. Brandskydd och ventilationsproblem visade sig vara bland de vanligaste villkoren satta till besluten, något som också pekades ut som två vanliga bristområden av förprövningshandläggarna, och valdes därför ut som exempel.

Resultatet från kostnadsberäkningarna (se avsnitt 4.3.1 och 4.3.2) visade att om djurägaren skulle genomföra en installation av ett ventilationssystem eller brandsektionering i efterhand så skulle det bli dyrare för djurägaren än om det gjordes vid uppförandet av stallbyggnaden. I fallet med den bristfälliga brandsektioneringen skulle det blivit dyrare att efterinstallera brandväggen och branddörren, men det skulle ändå blivit betydligt billigare än den kostnad som uppstår om en brand bryter ut och stallet brinner ner till följd av den bristfälliga brandsektioneringen.

4.3.1. Exempel 1. Ventilationsbrist i häststall

Typ av byggnation: Nybyggnation

Djurslag och antal djurplatser: Sju hästar

Byggnationsfel: Ventilationsbrist

Kort beskrivning av byggnationsfelet:

Ett isolerat stall för sju hästar byggs utan ventilation. Vilket innebär en bristfällig ventilation för djuren och de som hanterar djuren. Den bristfälliga ventilation är något som djurägaren får påbackning på genom djurskyddskontrollen och djurägaren blir tvungen att åtgärda och efterinstallera ett ventilationssystem. I detta fall för de sju hästarna krävs ett luftflöde på 4 000 m³/timme och djurägaren väljer mellan de två alternativen nedan för att täcka upp för ventilationsbehovet i stallet.

Kostnad:

Alternativ 1. Trumma i taken med varvregulator och temperaturgivare

Materialkostnad: ca 31 650 kr

Arbetskostnad för installationen: ca 15 000–20 000 kr

Total kostnad: Ca 41 650–51 650 kr

Alternativ 2. Väggläkt och 5-stegstransformator

Materialkostnad: ca 20 685 kr

Arbetskostnad för installationen: ca 5 000–10 000 kr

Total kostnad: Ca 25 685–30 685 kr

Kostnadsförslagen och förslag på alternativ är inhämtade från: Myrby Mekaniska

4.3.2. Exempel 2. Brand i grisstall

Typ av byggnation: Nybyggnation

Djurslag och antal djurplatser: ca 2 500 grisar

Byggnationsfel: Bristfällig brandsektionering mellan foderlager och slaktsvinstall

Kort beskrivning av byggnationsfelet:

Ett stall för slaktsvin byggs i anslutning till ett foderlager, vid byggnationen missar djurägaren att installera en brandvägg och branddörr enligt EI60 (och en brandskyddsdörr mellan foderlager och djurstallet. En EI60 brandvägg innebär att den ska stå emot brand utifrån i 60 minuter (Lantbrukets brandskyddskommité, 2019). Någotting självantänder i foderlagret och på grund av den bristfälliga brandsektioneringen står inte stallet emot den brand som bildas i foderlagret i 60 min, vilket gör att slaktsvinsstallet antänder och brinner ner till grunden.

Kostnad:

Väggytan mellan foderlagret och stallet utgör en bredd på 28m och en höjd 4 m, vilket ger en yta på 112 m². Enligt den prisbilden som gavs av Borga Plåt AB (2020) uppskattades merkostnaden per m² vara ca 400 kr. Detta innebär att det kostar ca 44 800 kr att uppföra brandväggen, sedan tillkommer en kostnad för branddörren på ca 5 000 kr. Vilken innebär en total kostnad på ca 49 800 kr.

Skulle inte brandväggen och dörren installeras i samband med byggnationen, vilket inte görs i exemplet skulle konsekvensen bli att stallet brinner ner. Då slaktsvinsstallet utgör en yta på 2 856 m² och den uppskattade kostnaden per m² är ca 7 000 kr (Mårtensson, 2020), blir försluten av branden en kostnad på ca 20 miljoner kronor. Kostnader för inredning och förluster av livdjur är inte inkluderad i beräkningen.

4.4. Finns förprovningen utomlands?

Varken Finland, Norge, Danmark eller Tyskland har något som motsvarar Sveriges krav på förprovning. Däremot hade Norge ett liknande krav fram tills 2004. Numera ligger ansvaret i Norge precis som i Danmark, Finland och Tyskland på den enskilda företagaren att se till att den aktuella djurskyddslagstiftningen efterlevs.

I några länder krävs det bygglov för att uppföra stallbyggnader men detta omfattar ingen granskning gällande djurskyddet. I Finland görs dock ibland en viss granskning av djurskyddet, men denna granskning sker endast om företagaren

ansöker om räntestöd eller annan slags finansiering hos Närings-, trafik- och miljöcentralen. I samband med bygglovsansökan är brandskyddet en parameter som kontrolleras i både Norge och Finland.

I samtliga tillfrågade länder utövas kontrollen av att djurskyddslagstiftningens efterlevnad av statliga myndigheter. För de djurägare som inte uppfyller djurskyddslagstiftningen och dess föreskrifter blir konsekvenserna i första hand att de måste åtgärda bristerna. I Finland kan dessutom det finansieringsstöd som tilldelats i samband med byggnationen dras in.

Någon statistik över hur mycket det årligen kostade djurägarna att rätta till felbyggnationer fanns inte tillgänglig i några av länderna. I en undersökning som gjordes av de två danska lantbrukskonsulterna Seges och BK Nord undersöktes 19 ekonomibyggnader (djurstall, maskinhallar och foderlager), uppförda mellan åren 2013–2017 (Poulsen & Søgaard, 2018). Det framkom då att det fanns mer eller mindre omfattande brister i samtliga ekonomibyggnader. Bakgrunden till undersökningen grundades i att ett flertal ekonomibyggnader på senare tid hade rasat, eller varit på väg att rasa på grund av brister i konstruktionen. Genom den granskningen som gjordes i denna undersökning visade det sig att det hade begåtts misstag på flera ställen i byggnadsprocessen. Något som berodde på att ingen granskat de beräkningar som gjordes, vilket senare ledde till flera fel och brister i konstruktionen.

5. Diskussion

Resultatet av studien visar på att de största konsekvenserna av en avvecklad förprovning skulle kunna leda till är en negativ påverkan av djurvälståndet och djurägarens ekonomi. Därför kommer dessa parametrar att belysas lite extra i diskussionen. Diskussionen kommer även beröra risker för en försämrad arbetsmiljö vid en avveckling av förprovningsprocessen. Gällande länsstyrelsens handläggningsprocess lyftes handläggningstiden och behovet av kompetens i flera av resultatets delar och kommer därför belysas lite närmare i diskussionen.

5.1. Förprovningssprocessen

5.1.1. Likvärdig hantering och kompetensutveckling

Att hanteringen av villkor sker olika mellan länsstyrelserna var något som framkom i denna studie, vilket tyder på att bedömningen av förprovningsprocessen sker olika och att det fortfarande finns saker att arbeta med för att förprovningsprocessen ska bli likvärdig i hela landet. Vissa handläggare lyfte fram att de sällan sätter villkor, men att de istället begär in kompletteringar till att de anser ärendet som komplett, och därmed anser att de inte behöver förena beslutet med villkor. Detta tyder på att förprovningsshandläggarna inte är helt eniga om hur villkoren ska användas, men också att det finns olika uppfattningar om synen på när förprovningssansökan anses uppfylla alla krav. Hur kvaliteten på förprovningsprocessen påverkas av att det finns stora skillnader i hur villkoren sätts skulle vara intressant för vidare forskning. En annan aspekt som kan ha påverkat att villkor och kompletteringar hanteras olika är att länsstyrelsens förprovningsshandläggare har lite olika kompetensnivåer och bakgrunder. För att förprovningsprocessen ska hålla en hög kvalitet och likvärdig nivå över hela landet är det därför viktigt att handläggarna har tillgång till det stöd, den vägledning och den kompetensutveckling de behöver.

5.1.2. Handläggningstid

Av de granskade förprovningssansökningarna som ingick i denna studie visade sig medelvärde från att ärendet är komplett till att beslut fattas vara under två veckor (13 dagar). Detta är avsevärt mycket snabbare än länsstyrelsernas nationella mål för handläggningstid som är utsatt till åtta veckor (56 dagar) från att ansökan är komplett tills att ett beslut fattas (Länsstyrelsen, 2020). Den genomsnittliga handläggningstiden från att ansökan inkom till att beslut fattades var dock 43 dagar. Vilket även den är snabbare än det nationella målet med samtidigt delvis på att det tar lång tid för handläggarna att ta emot kompletterande uppgifter från djurägarna. Handläggningstiden var kortare i både Norrland och Götaland jämfört med

Svealand. Förra året kom det in 798 stycken förprövningsansökningar till länsstyrelsen, fördelat på 110 stycken i Norrland, 146 stycken i Svealand och 542 stycken i Götaland (Palmqvist, 2019). Trots att Svealand inte hade högst belastning sett till antalet förprövningsansökningar skulle detta istället kunna tyda på att resurserna för handläggning av förprövningarna varierar mellan länen. Andelen kompletteringar tillsammans med faktorn att resurserna för handläggning av förprövningen varierar mellan länen skulle också kunna bidra till att handläggningstiden var högre i Svealand.

Målet på åtta veckors handläggningstid kan anses som en relativt kort handläggningstid i jämförelse med miljöprövningen enligt miljöbalken och bygglovshandläggningen. Miljöprövningen hade år 2007 en genomsnittlig handläggningstid på 61 veckor (Naturvårdsverket, 2008). Handläggningstiden för bygglov ska enligt plan- och bygglagen (SFS 2010:900) uppgå till max tio veckor efter att ansökan anses vara komplett.

Att handläggningen av förprövningsärenden är alldeles för långsam är ett rykte som både handläggarna och några av djurägarna tog upp som något de hade upplevt att andra djurägare sagt. En förväxling mellan förprövningen och miljöprövningen var också något som handläggarna lyfte fram som en förekommande missuppfattning bland djurägarna. I LRFs broschyr *Varför krångla till det? - Fem raka förslag som förenklar för företagarna i de gröna näringarna* (2007) skriver LRF att det krävs insatser på alla nivåer för att förenklningar ska kunna genomföras. På länsstyrelse- och kommunnivåerna så är förslaget att relationen mellan företagare och myndighet ska förbättras, bland annat genom förkortade handläggningstider för "förprövningen enligt miljöbalken". Något som tyder på att det förekommer en viss förvirring gällande huruvida förprövningen och miljöprövningen är kopplade till varandra eller inte, och att förvirringen inte bara finns ute hos djurägarna utan också bland branschorganisationerna.

Tydligare information om förprövningens syfte, samt vad som förväntas av djurägarna och hur de kan bidra till en kortare handläggningstid är faktorer som skulle kunna bidra till en sänkt handläggningstid. Att erbjuda fler djurägare möjligheten till ett personligt handläggningsmöte skulle kunna vara ett tillägg som kan underlätta för både djurägare och handläggare. En lösning som flera handläggare även önskade. Några handläggare framförde också att det personliga mötet dels bidrog till en bättre kommunikation med djurägarna, men också att de upplevde att djurägarna upplevt att det personliga mötet med handläggarna känts som en trygghet inför att de skulle komma ut och göra en besiktning. Idag finns det ett visst "myndighetsförakt" och om personliga möten skulle tillämpas i en större utsträckning så skulle det kunna bidra till att detta förakt minskar. Det skulle också kunna bidra till att fler djurägare har en positiv upplevelse kring förprövningen.

5.2. Konsekvenser för djuren och djurägarna om förprövningskravet försvinner

5.2.1. Konsekvenser för djurvälståndet

Att en avveckling av förprovningskravet skulle kunna vara förenad med stora risker för djurvälståndet var både handläggarna och djurägarna överens om. Vissa djurägare framförde också en oro över att djurskyddet, och senare djurvälståndet, skulle kunna påverkas negativt av en avveckling. I den rapport som gjordes av LRF (2019) påstods det att djurstallar sällan byggs utifrån lagstiftningens minimikrav, och att djurägare är väl insatta i konsekvenserna av att bygga utifrån minimikravet. Det är en uppfattning som inte stämde överens med handläggarnas erfarenheter. De menade på att hur djurägarna väljer att bygga främst beror på djurslag och hur de olika inhysningssystemen vanligen ser ut idag. Det är inte alla system där det går att öka ytan per djur för att få en lönsam produktion menade handläggarna. Även om djurägarna som bygger utifrån lagstiftningens minimikrav är införstådda med att djurvälståndet kan påverkas positivt av att erbjuda djuren större utrymmen tillåter inte lönsamheten i produktionssystemet detta. Något som givetvis kan vara en begränsande faktor. Frågan är dock vilka ekonomiska fördelar en bättre djurvälstånd kan ge, och som då kan ställas mot de lite dyrare inhysningskostnaderna? Det är t.ex. en vanlig uppfattning att beteskravet för mjölkkor innebär att produktionen blir mer kostsam (Berglund, 2020). Alvåsen med medarbetare (2015) visade dock det motsatta. Fördelarna med bete övervägde, såväl för djuren, djurägarna som för samhället i övrigt. Beteskravet är inget som specifikt granskas vid förprovning men exemplifierar behovet av att visa på vinsterna med god djurhållning.

Vikten av rätt utformade djurstallar som en förutsättning för en god djurvälstånd är något som EFSA visat på genom de riskbedömningar de har gjort för ett flertal djurslag (EFSA, 2012a). I en rapport lyfter de fram risker för kor som är förenade med felanpassade och felutformade liggbås, och dåligt anpassat golvvunderlag (EFSA, 2012b). I system där korna erbjudas otillfredsställande möjligheter att ligga ner på anpassade liggplatser tenderar korna dels att istället lägga sig i stallgångarna och dessutom får korna problem med att resa och lägga sig. Detta gör att förekomsten av skrapår och svullnader på kornas ben ökar och att korna väljer att spendera mer tid ståendes. I samma rapport beskrivs betydelsen av en välanpassad utformning av golvytan för att djuren ska kunna röra sig fritt utan rädsla att halka.

Ventilationsbrist i djurstallar visade sig vara ett vanligt förekommande problem bland förprövningsärendena, något som tyder på att det finns en generellt lägre kompetens bland djurägarna och de som ritar djurstallar inom detta område. Många av förprövningshandläggarna såg också en stor risk att bristande ventilation kommer öka kraftigt om förprovningskravet avvecklas. Bristfällig ventilation i djurstallar kan bland annat leda till förhöjda nivåer av gödselgaser. Ökad risk för

hosta och nysningar hos grisar var åkommor som EFSA identifierade med bristfällig ventilation (EFSA, 2012c). Något som på lång sikt skulle kunna leda till ökad frekvens av lung- och luftvägsrelaterade sjukdomar. Samma riskbedömning gjordes för kor som hålls i stallar med otillfredsställande ventilation (EFSA, 2012b). Hos fjäderfä kan brister i ventilationskapaciteten leda till irritation i luftvägarna på grund av förhöjda halter av ammoniak i luften, samt hypertermi (EFSA, 2012d).

Behovet av kompletterande uppgifter kring ät- och dricksplatser var också vanligt förekommande bland förprövningsärendena. Om dessa brister inte hade framkommit och åtgärdats genom förprovningen hade det kunnat leda till att flera djur skulle gå törstiga och hungriga och att mer aggressioner skulle ses på grund av konkurrens om resurserna (EFSA, 2012b). Detta skulle kunna påverka såväl hälsa, produktion och djurvälfaerden negativt (EFSA, 2012b).

Några förprövningshandläggare såg också att en avvecklad förprovning innebär en ökad risk för att djur ska bli ståendes i bristfälliga stallar under lång tid. Idag finns ett mål att minst 10 % av de som håller livsmedelsproducerande djur ska få en djurskyddskontroll under ett år (Jordbruksverket, 2020), vilket innebär att en genomsnittlig kontrollfrekvens vart tionde år hos en lantbrukare. Det framkommer dock att länsstyrelserna inte klarar av detta mål, utan 2019 var det 7,5 % lantbrukare som fick en djurskyddskontroll (Jordbruksverket, 2020). Det innebär att utan en förprovning skulle det finnas en stor risk att djur befinner sig i en stallbyggnad med djurskyddsbrister mycket länge innan det upptäcks. Även om det görs en djurskyddskontroll kan det även vara så att det missas brister i stallkonstruktionen på grund av att djurskyddskontrollen inte granskar stallet lika grundligt och på samma sätt som vid förprövningshandläggningen. Djurskyddshandläggarna har inte heller samma kompetens avseende byggnader och konstruktionsberäkningar som förprövningshandläggarna. Det finns därför också en risk för att det goda djurskyddet som finns idag delvis skulle gå förlorat om förprovningens förebyggande intentioner som med livsmedelsstrategin, och som på sikt skulle kunna påverka djurvälfaerden i en negativ riktning.

Hur djurvälfaerden påverkas i Finland, Danmark, Norge och Tyskland på grund av avsaknaden av en förprövningsgranskning är svårt att säga då det inte funnits någon dokumenterad statistik över hur stort problem de har med bristande stallbyggnader och efterkonstruktioner. Extra intressant skulle det vara om det fanns statistik över om djurskyddet och djurvälfaerden har förändrats sedan avvecklingen i Norge, eftersom Sverige står inför en liknande debatt. Det skulle också vara av intresse att undersöka om de brister som upptäcktes i bland annat stallbyggnaderna i Danmark påverkade djurvälfaerden för de djur som fanns i dessa byggnader, och om de hade kunnat undvikas genom en granskning på planeringsstadiet.

5.2.2. Ekonomiska konsekvenser för djurägarna

Ventilation och brandskydd visade sig vara bland de vanligaste bristerna i byggnationerna som korrigeras med hjälp av förprövningshandläggarna. Handläggarna påtalade även att dessa områden sannolikt skulle kunna bli ett växande och dyrt problem om förprövningen avvecklades. Det visade sig av de två exemplen i denna studie att djurägarna skulle kunna få betala mellan 26 000 kr till 49 800 kr för att åtgärda brister i byggnationen i efterhand. Om djurägaren skulle missa att installera brandskydd i samband med uppförandet av djurstallet, och om det inte upptäcks innan olyckan är framme, skulle det istället kunna kosta upp till 20 miljoner kronor om stallet brinner ner och djuren är inne. Att efterinstallera en brandvägg är dyrare än att göra det i samband med uppförandet, men ca 50 000kr kan anses vara en relativt liten kostnad i jämförelse med 20 miljoner kronor, när det dessutom kan ha kostat flera miljoner att uppföra stallet. En förprövningsgranskning är därför en viktig åtgärd för att säkerställa att brandskyddet blir tillfredställande, inte minst från ett ekonomiskt perspektiv, och utifrån resultatet av studie kan man säga att förprövningen gör nytta i praktiken.

Bortsett från de direkta kostnaderna som uppkommer i samband med brister i stallbyggnationer som måste åtgärdas i efterhand, så uppkommer även indirekta kostnader. Indirekta kostnader som produktionsförluster i samband med den tomtid som uppstår genom exempelvis ombyggnation eller brand. Omfattningen av dessa produktionsförluster varierar, men det är något som skulle kunna riskera att bli dyrt för de djurägare vars produktionssystem bygger på ett konstant djurflöde, bortsett från den planerade tomtiden mellan omgångarna. Som många produktionssystem ser ut idag finns det därför inte mycket luft i systemet för oväntade händelser som stör produktionsplaneringen. I dessa fall gynnas därför djurägaren och produktionen av att ha en granskning på planeringsstadiet, som en trygghet för att innan stallet är uppfört upptäcka de eventuella brister som finns. Det är en försäkran om att djurägaren gör rätt från början och för att slippa åtgärda dessa brister i efterhand. Om den kostnadsfria förprövningen skulle avvecklas och djurägarna blir tvungna att anlita konsulter på planeringsstadiet, skulle dessa konsultkostnader också kunna räknas in som indirekta kostnader som drabbar djurägarna av att inte ha en förprövning.

En annan intressant och nämnvärd aspekt vid en eventuell avveckling av förprövningen är den nytta försäkringsbolagen kan ha av en förprövning. Förprövningen skulle till en viss del kunna ses som en försäkran för försäkringsbolagen vid t.ex. brandfrågor, att stallet är uppfört enligt gällande regler och på ett fackmannamässigt godkänt sätt. Skulle förprövningen avvecklas så skulle det eventuellt krävas större resurser från försäkringsbolagens kriterier. Denna studien har dock inte omfattat hur försäkringsbolagen ställer sig till förprövningens användbarhet eller hur/om de använder sig av information från förprövningen i sin skadebedömning, men det är en intressant aspekt att lyfta för framtiden.

Vilka ekonomiska konsekvenser djurägare i Finland, Norge och Tyskland drabbas av är det svårt att säga, men genom den undersökning som gjordes i Danmark ges en indikation om att det skulle kunna vara kostsamt för de djurägare som har omfattande brister i sina stallbyggnader.

5.2.3. Andra konsekvenser för djurägarna

Dåligt utformade djurstallar påverkar inte enbart djuren och dess djurvälstånd, utan brister som t.ex. bristfällig ventilation har också en stor påverkan på arbetsmiljön. I broschyren *Undvik det farliga dammet i lantbruket* skriven av arbetsmiljöverket (2011) beskrivs förslag på hur djurägare och djurskötare kan arbeta säkrare och minska risken för exponering av damm. I broschyren beskrivs organiskt damm som en av de största hälsofarorna i lantbruket, och den vanligaste sjukdomen i lantbruket är trösklunga (toxisk alveolit). Damm och mögelsporer kommer från arbetsmoment genom rengöring i stallar, halmhackning och genom hantering av djur. En sjukdom som kan undvikas genom att vidta åtgärder för att minska dammhalten i djurstallar, där god ventilation har betydelse. Arbetsmiljöverket har tagit fram föreskrifter om *hygieniska gränsvärden* (AFS 2018:1), där det står angivet vilka halter olika luftföroreningar som är skadliga. En försämrad arbetsmiljö kan också på lång sikt innebära konsekvenser för ekonomin genom förluster till följd av sjukskrivningar bland de som vistas och arbetar i djurstallen. En försämrad arbetsmiljö i djurstall skulle också kunna leda till att det blir svårare att rekrytera stallpersonal som vill arbeta under de försämrade omständigheterna.

5.3. Metoderna

Valet att ta med alla djurslag som omfattas av förprövningskravet när förprövningshandlingarna begärdes ut gjorde att resultatet av studien gav en mer representativ bild av hur fördelningen av djurslag ser ut i förprövningsansökningarna, och speglade på sätt och vis verkligheten till en viss del. Resultatet av studien gav också en mer representativ bild över de vanligaste bristerna vid planering av djurstall på planeringsstadiet när alla djurslag var inkluderade. Å andra sidan innebär det att antalet förprövningshandlingar för vissa djurslag var mycket få vilket innebär att det var svårt att dra några generella slutsatser just kring dessa. Att de förprövningsärendena som granskades i denna studien enbart utgör en liten del av de förprövningshandlingar som årligen inkommer till länsstyrelserna är också något att ha i beaktning t.ex. med avseende på vilken dokumentation över kompletteringar som fanns eftersom detta inte sker på samma sätt bland länsstyrelserna.

Att förprövningshandläggare fanns representerade från Götaland, Svealand och Norrland i djupintervjuerna gav en representativ bild över hur det går till i hela landet. Samma sak gällde för de djurägare som intervjuades. Samtidigt är antalet intervjuer relativt få, främst när det gäller djurägarna sett utifrån det antal som nyligen förprövat sina stallar. För att få ett mer representerande resultat skulle därför fler intervjuer av djurägare varit önskvärt.

Kategoriseringen av förprövningsärenden som gjordes inför urvalet av djurägare att intervjuas innebar att alla djurägare hade genomgått en liknande handläggning då alla befann sig i kategorin "normal". En brist i denna metod var att det inte togs någon hänsyn till djurslagen, vilket kan innebära att vissa djurslag kan vara över eller underrepresenterade, något som skulle kunna ha betydelse för resultatet.

För att underlaget från de utländska myndigheterna skulle varit mer tillförlitligt och substantiellt skulle frågorna ha kunnat formulerats ännu tydligare. För att få en bredare internationell jämförelse hade fler länder kunnat tillfrågats, men då detta inte var huvudsyftet och tiden begränsad valdes länder som ligger nära Sverige geografiskt. Då Norge fram till 2004 hade ett krav likt det svenska förprövningskravet hade det varit intressant att dels få en förklaring varför det togs bort och dels få en tydligare bild av hur myndigheterna, branschen och djurägarna tycker att det fungerat sedan kravet togs bort. Om studien skulle göras om så skulle det varit en sådan sak som skulle gjorts för att få en uppfattning om hur det fungerar i ett land likt Sverige som gått från kravet på en granskning på planeringsstadiet, likt det Sverige eventuellt står inför.

De två kostnadsberäkningar som gjordes gav en hint om hur dyrt det skulle kunna bli av att inte ha en förprövning i Sverige. För att det skulle bli ännu tydligare och mer representativt så skulle det dels vara intressant att göra fler konstnadsberäkningar för fler djurslag och inhysningssystem, dels skulle det vara givande att räkna på vad det hade kostat om man byggde rätt från början för att se vilken mellanskillnaden blir mot den summan som uppkommer vid felbyggnation och korrigeringar i efterhand.

6. Slutsats

Studien visade på att 86 % av alla godkända förprövningsärenden godkändes efter med kompletteringar, och att 49 % av alla godkända förprövningsärenden hade ett godkänt beslut förenat med villkor. Dessutom hade 49 % av alla förprövningsärenden godkänts efter både kompletteringar och villkor i beslutet. Vilket djurslag det byggdes för samt val av inhysningssystem visade sig vara faktorer som till största delen avgjorde om en djurägare valde att bygga utifrån lagstiftningens miniminivå eller över denna. Undermåligt brandskydd och otillräcklig ventilation var de vanligaste bristerna vid planering av djurstall som hanterades och korrigerades via kompletteringar och villkor. Att förprövningen är en djurskyddsinsats som gör nytta i praktiken har belystes vid ett flertal tillfällen i denna studie. Att vilja avveckla ett granskningsverktyg som hjälper djurägarna att göra rätt, som bidrar till ett förebyggande arbete för djurvälfaerden, och som dessutom idag är kostnadsfritt, har därför inget stöd i denna studie där fördelarna har övervägt nackdelarna. En avveckling skulle visserligen delvis kunna leda till en minskad byråkrati för djurägarna, men detta skulle ske på bekostnad av djurägarnas ekonomi och djurens välfärd.

Referenser

- AFS 2018:1. *Hygieniska gränsvärden*. Arbetsmiljöverket
- Alvåsen, K. (2015). *Ekonomiska konsekvenser av krav på bete för mjölkkor*.
Sveriges Lantbruksuniversitet. Institutionen för kliniska vetenskaper.
- Arbetsmiljöverket (2011). *Undvik det farliga dammet i lantbruket*. [Broschyr].
Stockholm: Arbetsmiljöverket. Tillgänglig:
<https://www.av.se/globalassets/filer/publikationer/broschyrrer/undvik-det-farliga-dammet-i-lantbruket-broschyr-adi460.pdf>
- Arla Foods, Axfood Sverige, Coop, Ekologiska Lantbrukarna, Falköpings mejeri, Föreningen foder och spannmål, Gefleortens Mejeriförening, ICA Sverige, Hushållningssällskapen, Konsumentföreningen Stockholm, Landshypotek Bank, Lantbrukarnas Riksförbund, Lantmännen, Lidl, Livsmedelsverket, LRF Mjolk, LRF Konsult, Länsförsäkringar Bank, Länsstyrelserna, Norrmejerier, Skånemejerier, Statens jordbruksverk, Statens veterinärmedicinska anstalt, Svensk Dagligvaruhandel, Sveriges lantbruksuniversitet, Sveriges Mjölkbonder, Swedbank och Sparbankerna och Växa Sverige. (2015). *Handlingsplan för att utveckla svensk mjölk*
- Bet. 1944:LU28. *Lagutskottets betänkande angående Kungl. Majt:s proposition med förslag till en lag om djurskydd m.m.* Stockholm
- Bet. 1973:JoU20. *Jordbruksutskottets betänkande i anledning av propositionen 1973:31 med förslag om ändring i lagen (1944:219) om djurskydd jämte motioner*. Stockholm
- Bet. 2018/19:MJU11. *Miljö- och jordbruksutskottets betänkande*. Stockholm
- Dir. 2009:57. Översyn av djurskyddslagstiftningens utformning och innehåll.
Stockholm: Näringsdepartementet
- Dir. 2013:20. *Konkurrenskraft och utvecklingsmöjligheter för svensk jordbruks- och trädgårdsproduktion*. Stockholm: Landsbygdsdepartementet
- EFSA (2012a). Statement on the use of animal-based measure to assess the welfare of animals. *EFSA Journal*, 10(6), pp 1-29
- EFSA (2012b). Scientific opinion on the use of animal-based measures to assess welfare of dairy cows. *EFSA Journal*, 10(1):2554, pp 1–81
- EFSA (2012c). Scientific opinion on the use of animal-based measures to assess welfare in pigs. *EFSA Journal*. 10(1): 2512, pp 1–85
- EFSA (2012d). Scientific opinion on the use of animal-based measures to assess welfare of broilers. *EFSA Journal*. 10(1):2774, pp 1-74
- European Food Safety Authority (2020). Tillgänglig.
<http://www.efsa.europa.eu/en/about/howwework> [2020-04-06]
- Palmqvist, G. Förprövningsstatistik 2019 (2020). Jordbruksverket. Tillgänglig.
http://www.jordbruksverket.se/download/18.6c5c7a201704e7ead1bca4a1/1582018721207/Förprövningsstatistik_sammanställning_2019.pdf [2020-03-13]

- Berglund, G. (2020). Beteskravet måste bort för att öka produktionen. *Land Lantbruk*, nr 21
- Jo 2007/1305. *Uppdrag om översyn av systemet med förprovning av byggnader från djurskydd- och djurhälsosynpunkt*. Stockholm: Jordbruksdepartementet
- Jordbruksverket (2008). *Ett djurskydd i förändring-genom tillämpning av djuromsorgsprogram, likvärdiga och riskbaserade kontroller samt en utvecklad förprovning*. Jönköping: Jordbruksverket. (SJV 2008:24). Tillgänglig: https://www2.jordbruksverket.se/webdav/files/SJV/trycksaker/Pdf_rapport/er/ra08_24.pdf
- Jordbruksverket (2012). Konsekvensutredning till Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2012:XX) om förprovning. Jönköping: Jordbruksverket
- Jordbruksverket (2019). *Regeringsuppdrag om förprovning*. Jönköping: Jordbruksverket.
- Jordbruksverket (2020). Djurskyddskontrollen 2019- En redovisning av länsstyrelsernas arbete. Jönköping: Jordbruksverket
- Lantbrukarnas Riksförbund (2007). *Varför krångla till det?- Fem raka förslag på förenkling i de gröna näringarna*. [Broschyr]. Lantbrukarnas riksförbund
- Lantbrukarnas Riksförbund (2019). *Rapport förprovning*. Stockholm: Lantbrukarnas Riksförbund
- Lantbrukets brandskyddskommitté (2019). Byggnadstekniskt brandskydd- LBKs rekommendation 3. Stockholm: Lantbrukets brandskyddskommitté. Tillgänglig: <https://www.brandskyddsforeningen.se/globalassets/lbk/flikar/flik-3.pdf>
- Mot. 1983/84:291. *Förprovning och godkännande av djurstall ur djurskyddssynpunkt*. Stockholm
- Naturvårdsverket (2008). *Handläggningstider för miljöprovning enligt miljöbalken*. Stockholm. Naturvårdsverket
- Poulsen, K., Søgaard, B. (2018). Stållrammekonstruktioner & betonelementer. *Farmtest*. Nr 110, pp 1-32
- Prop. 1921:6. *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om ändrad lydelse av 19 kap. 16 § strafflagen m.m.* Stockholm
- Prop. 1944:43. *Kungl. Maj:ts proposition till förslag om lag om djurskydd*. Stockholm
- Prop. 1973:31. *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ändring i lagen (1944:219) om djurskydd*. Stockholm
- Prop. 1987/88:93. *Regeringens proposition om djurskydd m.m.* Stockholm
- Prop. 2016/17:104. *En livsmedelsstrategi för Sverige- fler jobb och tillväxt i hela landet*. Stockholm
- Prop. 2017/18:147. *Ny djurskyddslag*. Stockholm: Näringsdepartementet
- Rskr. 1935:61. *Riksdagens skrivelse till Konungen i anledning av väckta motionen angående djurplågeri*. Stockholm

- Sveriges Lantbruksuniversitet (2020). *SLU:s vetenskapliga råd för djur djurskydd*. Tillgänglig: <https://www.slu.se/centrumbildningar-och-projekt/nationellt-centrum-for-djurvalfard/slus-vetenskapliga-rad-for-djurskydd/?submenu=open>, [2020-04-06]
- SOU 1938:36. *Betänkande med förslag rörande djurskyddslagstiftning*. Stockholm: Justitiedepartementet.
- SOU 2011:75 *Ny djurskyddslag, del 1 av del 1*. Stockholm
- SFS 1944:219. *Lag om djurskydd*.
- SFS 1962:700. *Brottsbalken*.
- SFS 1967:453. *Kungörelsen om statligt stöd till jordbrukets rationalisering m.m.* Stockholm
- SFS 1971:420. *Kungörelsen om rationaliseringsstöd till vissa jordbruk*. Stockholm
- SFS 1972:247. *Kungörelsen om rationaliseringsstöd för vissa jordbruk med mjölkproduktion*. Stockholm
- SFS 1973:270. *Kungl. Maj:ts Djurstallskungörelse*. Stockholm: Jordbruksdepartementet
- SFS 1988:359. *Djurskyddsförordningen*.
- SFS 1988:535. *Djurskyddslag*.
- SFS 2007:1244. *Förordning om konsekvensutredning vid regelgivning*.
- SFS 2010:900. *Plan- och bygglag*.
- SFS 2018:1192. *Djurskyddslagen*.
- SFS 2019:66. *Djurskyddsförordningen*.
- SJVFS 2019:12, saknr L35. *Statens jordbruksverks föreskrifter om förprovning och allmänna råd om förprovning*, saknr L35
- Staafl Larsson, B., Algers, B., Åsbjör, E., Lundmark Hedman, F., Ståhle, G., Blokhuis, H., Röcklingsberg, H., Ekesbo, I., Hultgren, J., Yngvesson, J., Beck-Friis, J., Lindsjö, J., Zidar, J., Lingehag-Ekholm, K., Lundqvist, K., Keeling, L., Berg, L., Stéen, M., Jensen, P., Pettersson, R., Gunnarsson, S., Hagelstedth, Å. (2019). *Opinionen sviker både lantbrukare och djur*. *Svenska dagbladet*. 20 april. Tillgänglig: <https://www.svd.se/oppositionen-sviker-lantbrukare-och-djur>
- Sveriges riksdag (2019). *Djurskydd* [Video]. Tillgänglig: https://www.riksdagen.se/sv/webb-tv/video/debatt-om-forslag/djurskydd_H601MJU11 [2020-03-11]

Icke-publicerat material

- Borga Plåt AB. Personligt meddelande. 2020-05-12
- Mårtensson, Leif. Länsförsäkringar. Personligt meddelande. 2020-05-04
- Länsstyrelsen. Personligt meddelande. 2020-03-05
- Myrby mekaniska. Personligt meddelande. 2020-05-04

Populärvetenskaplig sammanfattning

Vad gör förprovningen för nytta och vilka skulle konsekvenserna bli om den avvecklades?

Under våren 2019 kom det ett tillkännagivande från miljö- och jordbruksutskottet om att avveckla den obligatoriska förprovningen. Tillkännagivandet väckte många känslor inte minst bland riksdagsledamöter, men också bland djurägare och intressenter, vars åsikter och missnöje speglades i bland annat i debattartiklar.

Denna studie har undersökt det vilken nytta som förprovningen gör i verkligheten, hur ofta förprovningen bidrar till att ändringar görs, och vilka de tänkbara konsekvenserna skulle kunna bli om förprovningen togs bort. Studien genomfördes genom granskning av 210 förprövningsärenden, 13 intervjuer med förprövningshandläggare och djurägare, ekonomiska beräkningar avseende felbyggnationer av ventilationssystem och brandskydd, samt genom kontakt med utländska myndigheter. Statistik över de vanligaste kompletteringarna och villkoren togs fram för att få en bild över de vanligaste bristerna vid planering av stallbyggnationer. Även statistik över handläggningstiderna togs fram.

Resultatet visade att förprövningsärenden sällan godkänns utan kompletteringar, och det är vanligt att förprövningsärendet godkänns med både kompletteringar och villkor. Den genomsnittliga handläggningstiden visade sig vara under två veckor jämfört med länsstyrelsernas nationella mål på åtta veckor. Att en avveckling av förprovningen skulle vara förenat med risker ansåg både handläggarna och djurägarna. Risker för ett sämre djurskydd och en sämre djurvälstånd. De ansåg också att avvecklingen skulle kunna leda till stora ekonomiska konsekvenser för djurägarna om de skulle behöva rätta till brister i sin stallbyggnation i efterhand. Att åtgärda brister i ventilation och brandskydd uppskattades i denna studien kunna kosta runt 25 000kr till 50 000 kr, eller så mycket som 20 miljoner kronor om stallet brinner ner som följd av ett bristfälligt brandsektionering. Det visade sig också att det i dagsläget varken förekommer någon förprövningsgranskning i Finland, Norge, Danmark eller Tyskland. En studie som gjorts i Danmark visade dock på stora brister i de stallbyggnationer som undersökts. Något som hade kunnat upptäckas genom en granskning på planeringsstadiet.

Slutsatserna från denna studie är att förprovningen gör nytta för både djuren och djurägarna, och att en avveckling av förprovningen skulle kunna medföra stora risker för såväl djurens välfärd för djurägarnas ekonomi.

Bilaga 1- Intervjufrågor till förprövningshandläggare på länsstyrelsen

Bakgrund

- Ge en liten kort introduktion av dig själv och din bakgrund (t.ex.: ålder, utbildning, hur länge har du arbetat med förprövning)

Förprövningen

- Beskriv hur handläggningsprocessen går till i ditt län och vilka rutiner ni har kring processen. Har ni ett möte med den som ansöker innan ansökan skickas in? Hur tar ni in kompletterade uppgifter till ansökan?
- Vad har du för uppfattning av förprövningen såsom den ser ut idag? Finns det något du skulle vilja ändra?
- Ser du några moment i förprövningen som skulle kunna plockas bort?
- Ser du några moment som du skulle vilja lägga till i förprövningen, dvs. utöka förprövningens omfattning?
- Det nationella målet för handläggningstiden av ärendena är satt till 8 v, har ni något internt mål i ditt län för hur lång handläggningstiden ska vara som ni arbetar emot?
- Ser du förprövningen som ett hinder för innovation och kreativitet?
- Hur ofta upplever du att förprövningsritningarna/ansökningarna innebär att stallarna byggs utöver lagstiftningens minimikrav?
- Om de flesta håller sig till lagstiftningens exakta minimivå vad är din uppfattning till att de väljer att göra det? Dvs. varför man inte gör det lite extra?
- Har du upplevt att det är något som har ändrats med ansökan under den tiden som du har arbetat med förprövningen? Eller sett några trender, som mindre villkor eller trender i komplettering etc.?
- Vad har du för uppfattning kring hur de sökande/djurägarna ser på förprövningen?
- Hur ofta upplever du att ansökan måste kompletteras?

- Vad upplever du är de vanligaste anledningarna till att en ansökan får kompletteras?
- Vilka upplever du är de vanligast förekommande villkoren som sätts till beslutet?
- Hur ofta händer det att en besiktning inte blir godkänd? Vilka är de vanligaste anledningarna till att detta sker?
- Hur ofta görs det efterprovningar? Hur kommer dessa efterprovningar till länsstyrelsens tillkännagivande? Hur stort mörkertal tror du att det finns?

Förprovningens framtid

- Anser du att den kritik förprovningen får från t.ex. politikerhåll är befogad och med verkligheten överensstämmande?
- Vad upplever du skulle bli de största konsekvenserna om förprovningen togs bort?
- Tycker du att förprovningen fyller samma syfte idag som när den infördes?
- Anser du att förprovningen ska vara kvar?

Bilaga 2- Intervjufrågor till djurägare

Bakgrund

- Beskriv vilket djurslag och hur många djur som förprovningen omfattades av, samt vilken slags byggnation ansökan gjordes för.

Förprovningsprocessen

- Beskriv hur det gick till när du ansökte om förprovning (på vilket sätt sköttes kontakten under förprovningsprocessen, ex: möte på länsstyrelsen, via telefon eller mail).
- Hur upplevde du förprovningsprocessen?
- Hur upplevde du bemötandet under din förprovningsprocess?
- Upplevde du att bemötandet har påverkat hur du ser på förprovningen?
- Finns det något som du skulle vilja ta förändra med förprovningen? Något du anser kan läggas till eller tas bort?
- Ser du några nackdelar med förprovningen?
- Ser du några fördelar med förprovningen och risker med att ta bort förprovningen?
- Ser du någon nytta med förprovningen?
- Medförde förprovningen någon förbättring av din byggnation?